

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

Nr ewid. 12/2011/P10125/LBI
LBI-4101-08-00/2010

Informacja o wynikach kontroli realizacji przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa

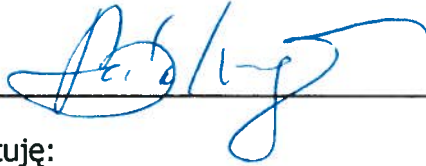
Białystok czerwiec 2011 rok


Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
realizacji przez starostów zadań
dotyczących gospodarki leśnej
w lasach niestanowiących własności
Skarbu Państwa**

Barbara Chilińska
p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku



Akceptuję:
Józef Górny

p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 29 czerwca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4
15-267 Białystok
tel: 85 87 48 100, fax: 85 87 48 133
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	6
1.1. Temat i numer kontroli	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
1.3. Cel kontroli	6
1.4. Organizacja kontroli	6
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	15
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	18
3.3. Istotne ustalenia kontroli	20
3.3.1. Dokumentacja urzędniowa w lasach niepaństwowych	20
3.3.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych przez starostów	23
3.3.3. Sprawozdawczość na temat lasów niepaństwowych	30
3.3.4. Nadzór starostów nad realizacją porozumień zawartych z nadleśniczymi Lasów Państwowych	31
3.3.5. Ocena udatności upraw	32
3.3.6. Egzekucja administracyjna	32
3.3.7. Nielegalny lub dewastacyjny wyręb drzewostanu	33
3.3.8. Przygotowanie organizacyjne starostw powiatowych do wykonywania zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi	35
3.3.9. Wykonywanie przez nadleśniczych Lasów Państwowych zadań określonych w porozumieniach ze starostami	37
3.3.10. Stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych	40
3.3.11. Finansowe rezultaty kontroli	41
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	42
4.1. Przygotowanie kontroli	42
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
5. Załączniki	44

Wykaz używanych w Informacji skrótów

GUS	Główny Urząd Statystyczny.
Kodeks karny	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
Kodeks wykroczeń	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
Lasy niepaństwowe	lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli.
Prawo geodezyjne i kartograficzne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych.
Ustawa egzekucyjna	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).
Ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59).
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

Wykaz używanych w Informacji pojęć specjalistycznych

Abiotyczny	pochodzący od przyrody nieożywionej.
Antropogeniczny	pochodzący od człowieka.
Biotyczny	pochodzący od przyrody ożywionej.
Cięcia sanitarne	cięcia polegające na usuwaniu drzew martwych, chorych i osłabionych, stanowiących zagrożenie infekcyjne dla reszty drzewostanu.
Czyszczenia	zespół zabiegów pielęgnacyjnych mających na celu uporządkowanie składu gatunkowego, formy zmieszania i struktury odnowienia oraz uregulowanie stopnia zagęszczenia i poprawę jakości drzewek.
Dokumentacja urzędzeniowa	uproszczony plan urządzenia lasu oraz inwentaryzacja stanu lasu (wymienione opracowania obowiązują przez okres 10 lat).
Grubizna	[1] miąższość drzewa od wysokości pniaka, o średnicy w cieńszym końcu co najmniej 7 cm w korze (dotyczy zapasu na pniu); [2] drewno okrągłe o średnicy w cieńszym końcu bez kory co najmniej 5 cm (dotyczy drewna pozyskanego).
Hodowla lasu	obejmuje wszelkie prace z zakresu nasiennictwa i szkółkarstwa leśnego, odnowień na gruntach leśnych przejściowo pozbawionych drzewostanów, zalesień na gruntach nieleśnych, dolesień luk i przerzedzeń powstałych w drzewostanach, poprawek i uzupełnień, pielęgnowania siedlisk i drzewostanów oraz melioracji leśnych.
Lasy ochronne	lasy szczególnie chronione ze względu na pełnione funkcje lub stopień zagrożenia.

Ochrona lasu	obejmuje czynności zapobiegające szkodom wyrządzanym w lesie przez czynniki przyrody ożywionej i nieożywionej oraz zanieczyszczenia przemysłowe, zwalczające choroby i szkodniki, a także usuwające zaistniałe szkody.
Odnowienia	nowe drzewostany powstałe w miejscu dotychczasowych, usuniętych w toku użytkowania lub zniszczonych przez klęski żywiołowe.
Okiść	śnieg nawisły w masie na gałęziach drzew.
Operat gleboznawczej klasyfikacji gruntów	powstaje na podstawie wyników badania gleby w terenie. Celem badania jest określenie właściwości danej gleby oraz produktywności. Operat składa się z: protokołu klasyfikacyjnego, mapy klasyfikacyjnej, protokołu kontroli oraz decyzji zatwierdzającej klasyfikację.
Pielęgnowanie lasu	obejmuje zespół czynności gospodarczych związanych z pielęgnowaniem gleby i drzewostanu, tj. spulchnianie gleby, niszczenie chwastów w uprawach, wprowadzanie podszytów, cięcia pielęgnacyjne i poprawianie formy poszczególnych drzew (podkrzesywanie itp.), utrzymanie gleby w czarnym ugorze w plantacjach drzew szybko rosnących.
Poprawki i uzupełnienia	prace hodowlane mające na celu poprawę jakości hodowlanej oraz wzmoczenie potencjału produkcyjnego upraw i młodników, w których z różnych przyczyn powstały wypadki, luki i przerzedzenia wpływające na obniżenie w przyszłości masy drzewnej drzewostanów. Do poprawek zalicza się czynności związane z dodatkowym wprowadzaniem sadzonek w uprawach sztucznego pochodzenia w wieku do 5 lat zakładanych na powierzchniach otwartych. Uzupełnienia podlegają na dodatkowym wprowadzeniu sadzonek w starszych uprawach (ponad 5 lat) i młodnikach sztucznego pochodzenia w wieku do 20 lat.
Posusz	drzewa obumierające lub obumarłe na skutek nadmiernego zagęszczenia w drzewostanie, opanowania przez szkodniki owadzie pierwotne lub wtórne, oddziaływania emisji przemysłowych, zmiany warunków wodnych itp.
Siedlisko	[ekotop] przestrzenie wyrażony kompleks czynników glebowych, wodnych i klimatycznych, tworzących łącznie realne warunki bytowania określonej roślinności i związanego z nią świata zwierzęcego.
Spalowanie	zdzieranie zębami przez zwierzęta kopytne, w celu zdobycia pokarmu, kory drzew stojących lub ściętych.
Stan sanitarny lasu	to aktualny poziom higieny lasu wynikający z działania różnych czynników biotycznych, abiotycznych i wykonywanych w nim czynności gospodarczych, przejawiający się występowaniem drzew zamierających i martwych; o stanie sanitarnym lasu decyduje procent drzew martwych w ogólnych zasobach drzew, ich miąższość ich struktura.
Trzebieże	cięcia pielęgnacyjne wykonywane w drzewostanach, które przeszły już okres czyszczeń, polegające na usuwaniu z drzewostanu drzew gospodarczo niepożądanych. Pozytywny wpływ trzebieży przejawia się wzmożonym przyrostem grubości, wysokości i wielkości koron drzew oraz polepszeniem jakości drzewostanu.
Udatność upraw	uprawę leśną uznaje się za udaną, gdy stopień pokrycia powierzchni uprawy jest powyżej 71%.

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

Realizacja przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (P/10/125).

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie niniejszej kontroli wynikało z potrzeby sprawdzenia prawidłowości wykonywania przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym egzekwowania od właścicieli lasów niepaństwowych wykonania obowiązków i zadań określonych w ustawie o lasach, szczególnie na tle doniesień prasowych oraz skarg obywateli wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym przy prowadzeniu procedury zmiany charakteru gruntu z leśnego na użytek rolny.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetowych kierunków kontroli NIK na lata 2009-2011 „Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi”, w obszarze „Życie w czystym środowisku; racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych”.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykonywania przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ocenie poddany został również proces powierzenia przez starostę nadzoru nad lasami niepaństwowymi nadleśniczemu Lasów Państwowych.

Wyniki kontroli miały umożliwić udzielenie odpowiedzi w szczególności na następujące pytania:

- 1) czy starostowie prawidłowo realizowali zadania wynikające z ustawy o lasach?
- 2) czy postępowania administracyjne w sprawach dotyczących lasów niepaństwowych prowadzone były prawidłowo?
- 3) czy zadania określone w porozumieniach z Lasami Państwowymi wykonywane były w nadleśnictwach Lasów Państwowych prawidłowo?
- 4) jaki był stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych?

1.4. Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 30 kwietnia do 6 grudnia 2010 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2007-2010 (I półrocze). Udział w kontroli wzięły Delegatury NIK w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie, które skontrolowały

24 powiaty (po cztery z każdego województwa, w tym dwa, w których starosta podpisał porozumienie z nadleśniczymi Lasów Państwowych o realizacji zadań i dwa, które takich porozumień nie podpisały¹), miasto na prawach powiatu (Białystok)² oraz 18 nadleśnictw (po trzy nadleśnictwa, które zawarły z powiatami stosowne porozumienia). Do oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego lasów niepaństwowych powołano biegłego oraz specjalistów z dziedziny leśnictwa.³

Kontrole przeprowadzono w samorządowych jednostkach organizacyjnych, to jest w starostwach powiatowych oraz w Urzędzie Miejskim w Białymstoku, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK (według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności), a w nadleśnictwach Lasów Państwowych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (według kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności). Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą został zamieszczony w załączniku nr 1 do niniejszej Informacji.

¹ Delegatura NIK w Krakowie skontrolowała trzy powiaty, w których starosta podpisał porozumienie z nadleśniczymi Lasów Państwowych.

² Na podstawie informacji wskazujących na występowanie nieprawidłowości przy zmianie lasu na użytek rolny, Delegatura NIK w Białymstoku dodatkowo skontrolowała Urząd Miejski w Białymstoku (zwany dalej „UM w Białymstoku”).

³ Z Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej oraz z tych nadleśnictw Lasów Państwowych, w przypadku których nadleśniczy nie podpisał porozumienia ze starostą.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez starostów⁴ zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych. Negatywną ocenę uzasadnia:

- nieobjęcie dokumentacją urzędzeniową, według stanu na 30 czerwca 2010 r., ponad 57% (179,2 tys. ha z 313,7 tys. ha) powierzchni lasów niepaństwowych położonych na obszarze miasta na prawach powiatu i 23 z 24 skontrolowanych powiatów oraz niewydanie przez sześciu starostów decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych dla 20.314 właścicieli łącznie 5.949,22 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha),
- niezgodne ze stanem faktycznym przedstawianie w sprawozdaniach statystycznych GUS L-03 danych dotyczących powierzchni ogólnej lasów niepaństwowych i powierzchni objętych dokumentacją urzędzeniową na obszarze 16 powiatów (64%),
- dokonanie w sześciu jednostkach zmiany 49,7393 ha lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego (w 53 z 107 zbadanych przez NIK spraw). W 19 samorządowych jednostkach organizacyjnych doszło do naruszenia przepisów Kpa w 471 sprawach (71,2% badanej próby),
- zaniechanie przez trzech starostów czynności egzekucyjnych wobec wszystkich badanych właścicieli lasów (64 przypadki), którzy nie zrealizowali decyzji administracyjnych starostów i nadleśniczych Lasów Państwowych zobowiązujących do wykonania zabiegów hodowlanych i ochronnych na powierzchni 82,65 ha,
- niezawiadomienie przez czterech kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przez 35 właścicieli lasów, którzy dokonali nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu,
- nieprawidłowe sprawowanie przez siedmiu z 13 starostów oraz przez Prezydenta Miasta Białegostoku nadzoru nad realizacją zadań powierzonych porozumieniami nadleśniczym Lasów Państwowych.

⁴ W wystąpieniach pokontrolnych NIK oceny pozytywnej nie otrzymał żaden starosta, ocenę negatywną otrzymało sześciu starostów i Prezydent Miasta Białegostoku, ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości otrzymało 16 starostów, a ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień dwóch starostów. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz oceny kontrolowanej działalności zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez nadleśniczych Lasów Państwowych⁶ zadań określonych w porozumieniach zawartych ze starostami. Podstawą takiej oceny było prawidłowe, bieżące, monitorowanie stanu zdrowotnego i sanitarnego lasów oraz nakazywanie właścicielom lasów niepaństwowych wykonywania obowiązków dotyczących: zwalczania organizmów szkodliwych, ochrony gleb, trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewydania lub nieprzygotowania przez trzech nadleśniczych decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych dla 1.670 właścicieli łącznie 1.006,88 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) oraz wydania przez ośmiu nadleśniczych 196 decyzji (44,5% badanej próby) z naruszeniem przepisów Kpa.

Stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych na obszarze wszystkich skontrolowanych powiatów był dobry, a stwierdzone nieliczne szkody w drzewostanie i zagrożenia spowodowane czynnikami abiotycznymi, biotycznymi i antropogenicznymi nie miały zasadniczego wpływu na zachowanie trwałości lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania⁷. Ocenę potwierdzają najnowsze wyniki badań przedstawione w Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu⁸.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Spośród 24 skontrolowanych powiatów i miasta na prawach powiatu, tylko na obszarze powiatu *pajęczańskiego* cała powierzchnia lasów niepaństwowych była objęta dokumentacją urzędniową, która umożliwiła prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki w zakresie urządzania, ochrony, hodowli i zagospodarowania lasu. Na obszarze 23 powiatów i miasta na prawach powiatu 57,12% powierzchni lasów niepaństwowych nie zostało objętych dokumentacją urzędniową wymaganą art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach - nie było map ewidencyjnych nieruchomości

⁵ W wystąpieniach pokontrolnych NIK ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości otrzymało ośmiu nadleśniczych Lasów Państwowych, ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień trzech nadleśniczych, a ocenę pozytywną siedmiu nadleśniczych Lasów Państwowych. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz oceny kontrolowanej działalności zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

⁶ Nadleśniczowie, na podstawie zawartych porozumień, prowadzili w imieniu starostów sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

⁷ Ustaleń dokonano na podstawie oględzin drzewostanów, przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli starosty (organu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych), biegłego i specjalistów z dziedziny leśnictwa.

⁸ Inwentaryzacja Wielkoobszarowa Lasów Kraju - Raport Końcowy, opracowana przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej. Sękocin Stary, marzec 2010.

i opisu drzewostanów oraz nieokreślone zostały zadania hodowlane i ochronne dla 179,2 tys. ha z 313,7 tys. ha lasów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również niewydania przez sześciu starostów decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych dla 20.314 właścicieli łącznie 5.949,22 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha), co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Zdaniem NIK brak tych decyzji utrudnia prawidłowe wykonywanie zadań hodowlanych i ochronnych w lasach (opis str. 20-23).

2. W 16 samorządowych jednostkach organizacyjnych, w sporządzanych co roku sprawozdaniach statystycznych GUS L-03 „o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa)”⁹ wykazywano niezgodne z ewidencją gruntów i budynków¹⁰ oraz dokumentacją urzędniową dane o powierzchni: ogólnej lasów niepaństwowych, objętej dokumentacją urzędniową, lasów stanowiących własność osób fizycznych, wspólnot gruntowych i lasów uznanych za ochronne.

Niezgodności te (opis str.30) wskazują na niski poziom wiarygodności informacji o lasach niepaństwowych w Polsce, co może utrudnić właściwe sprawowanie nadzoru nad tymi lasami.

3. W 19 samorządowych jednostkach organizacyjnych (18 starostwach i UM w Białymstoku) wydano 471 z 661 zbadanych przez NIK decyzji¹¹ z naruszeniem przepisów Kpa¹², w tym w sześciu jednostkach (pięciu starostwach i UM w Białymstoku) w 53 z 107 zbadanych przez NIK spraw, dokonano zmiany 49,7393 ha lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników samorządowych oraz brakiem nadzoru nad tymi pracownikami. W kontrolowanych starostwach komórki kontroli wewnętrznej, jak i audytorzy nie zajmowali się problematyką dotyczącą lasów niepaństwowych (opis str. 23-30).

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 676 ze zm.).

¹⁰ Zgodnie z art. 22 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Art. 21 ust. 1 tej ustawy stanowi, że podstawę statystyki publicznej stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

¹¹ 104 decyzji zobowiązujących właścicieli lasów niepaństwowych do wykonania prac hodowlanych oraz zabiegów ochronnych w lesie, 107 decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów, 193 decyzji określających zadania hodowlane i ochronne dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha oraz 67 decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny.

¹² Art. art. 10 § 1, 35 § 3, 36, 61 § 4, 67 § 2 pkt 3, 73 § 1, 77 § 1 i 79 § 1 i art. 107 § 1 i § 3 Kpa.

W 16 sprawach, po otrzymaniu decyzji zezwalających na zmianę 11,7078 ha lasów na użytki rolne, właściciele wystąpili do organów samorządowych o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę, co skutkuje przeznaczeniem tych nieruchomości na cele nierolnicze (opis str. 26-30).

4. W trzech starostwach zaniechano czynności egzekucyjnych wobec wszystkich 64 właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali decyzji administracyjnych starostów i nadleśniczych Lasów Państwowych zobowiązujących do wykonania zabiegów hodowlanych i ochronnych na powierzchni 82,65 ha, co było sprzeczne z przepisami art. 6 § 1 i art. 7 § 1 ustawy egzekucyjnej¹³. Główne przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości to niewykonywanie obowiązków przez pracowników starostw oraz ich przeświadczenie o nieskuteczności egzekucji administracyjnej (opis str.32-33).
5. Czterech kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁴ odstąpiło od skierowania do organów ścigania zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹⁵ lub wykroczenia¹⁶ przez 35 właścicieli lasów, którzy dokonali nielegalnego lub dewastacyjnego wyřębu drzewostanu na powierzchni 31,87 ha. Zasadniczą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników kontrolowanych jednostek (opis str. 33-35).
6. We wszystkich 24 objętych kontrolą starostwach prawidłowo wykonywano zadania dotyczące oceny udatności upraw leśnych, w 217 (z 819 ogółem) objętych kontrolą NIK sprawach zakończonych decyzjami, wymaganymi przepisem art. 14 ust. 7 ustawy o lasach. Uprawy uznano za udatne w czwartym lub piątym roku od ich zalesienia i według kryteriów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.¹⁷ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydawania decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa (opis str. 32).

¹³ W przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, do których zalicza się zadania gospodarki leśnej, postępowanie egzekucyjne przeprowadza starosta, który posiada środki do przeprowadzenia postępowania, a przede wszystkim jest wierzycielem i organem egzekucyjnym z mocy prawa.

¹⁴ Starosta Białostocki, Leski i Wysokomazowiecki oraz Prezydent Miasta Białegostoku.

¹⁵ Art. 181 § 1 i § 2 Kodeksu karnego.

¹⁶ Art.158 § 1 Kodeksu wykroczeń.

¹⁷ Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm., zwanego w dalszej treści „rozporządzeniem z 11 sierpnia 2004 r.”

7. Siedmiu z 13 starostów i Prezydent Miasta Białegostoku nieprawidłowo sprawowało nadzór nad realizacją zadań powierzonych porozumieniami nadleśniczym Lasów Państwowych¹⁸. Pracownicy tych jednostek, odpowiedzialni za realizację zadań dotyczących lasów niepaństwowych, nie kontrolowali i nie dokonywali w imieniu starosty oceny stopnia realizacji zadań przez nadleśniczych, nie posiadali udokumentowanej wiedzy o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów, jak też o potencjalnych zagrożeniach ze strony czynników abiotycznych, biotycznych czy też antropogenicznych (opis str. 31-32).
8. We wszystkich skontrolowanych nadleśnictwach (18) prawidłowo, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizowano zadania dotyczące gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych, określone w porozumieniach zawartych ze starostami. Na bieżąco dokonywano przeglądu drzewostanów i w przypadkach kiedy uznano, że właściciele lasów nie wywiązują się należycie z obowiązków określonych w ustawie o lasach albo nie wykonują zadań zawartych w dokumentacji urzędzeniowej, nakazywano im - decyzjami administracyjnymi - wykonanie prac hodowlanych, czynności pielęgnacyjnych, czy też zabiegów ochronnych w drzewostanie. W ośmiu nadleśnictwach wydano 196 (44,5%) z tych decyzji (z 440 zbadanych przez NIK) z naruszeniem przepisów określonych w Kpa.

Trzech nadleśniczych nie wydało lub nie przygotowało¹⁹ dla 1.670 właścicieli łącznie 1.006,88 ha lasów rozdrobionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach oraz postanowień porozumień zawartych ze starostami i w ocenie NIK utrudnia prawidłowe wykonywanie w lasach zadań hodowlanych i ochronnych (opis str. 37-39).

9. Oględziny drzewostanów o łącznej powierzchni 899,05 ha (3% ogólnej powierzchni lasów niepaństwowych w objętych kontrolą powiatach) wykazały, że stan zdrowotny i sanitarny tych lasów był dobry. Stwierdzone szkody w drzewostanie i zagrożenia spowodowane czynnikami abiotycznymi, biotycznymi i antropogenicznymi na obszarze 15,79 ha (1,8% ogólnej powierzchni poddanych oględzinom), nie miały zasadniczego

¹⁸ Spośród 25 skontrolowanych jednostek, w 14 sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych powierzono nadleśniczym Lasów Państwowych oraz dyrektorom Narwiańskiego Parku Narodowego, Babiogórskiego Parku Narodowego, Gorczańskiego Parku Narodowego i Pienińskiego Parku Narodowego. W pozostałych 11, starostowie realizowali zadania własnymi służbami leśnymi.

¹⁹ Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt b porozumień zawartych ze Starostą Białostockim, Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy był zobowiązany do przygotowania projektów decyzji administracyjnych określających, na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, zadania hodowlane i ochronne w lasach.

wpływu na zachowanie trwałości lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania. O dobrym stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów niepaństwowych, położonych na obszarze województw lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego²⁰, świadczą również najnowsze wyniki badań przedstawionych w Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu (opis str. 40-41).

10. Na 1 czerwca 2011 r. finansowe rezultaty kontroli wyniosły 14,3 tys. zł i dotyczyły niedochodzenia przez *powiat opoczyński* kary z tytułu nieterminowej realizacji umowy (opis str. 41).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli przedstawione w niniejszej Informacji wskazują, że:

- 1) w 19 na 25 skontrolowanych samorządowych jednostek organizacyjnych wydano ponad 71% (471 z 661 zbadanych przez NIK) decyzji administracyjnych z naruszeniem przepisów Kpa. Na stwierdzone nieprawidłowości, w tym w szczególności na wadliwość prowadzonych postępowań administracyjnych zasadniczy wpływ miał brak skutecznego nadzoru ze strony starostów nad pracownikami samorządowymi realizującymi zadania dotyczące lasów niepaństwowych;
- 2) starostowie nie wywiązywali się należycie z obowiązku zlecenia sporządzenia dokumentacji urzędniowej dla lasów niepaństwowych, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Jak wykazała kontrola, na obszarze 23 powiatów i miasta na prawach powiatu ponad 57% (179,2 tys. ha z 313,7 tys. ha) powierzchni lasów niepaństwowych nie było objęte dokumentacją urzędniową. Brak dokumentacji stanowi istotne utrudnienie dla prawidłowego i skutecznego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych, szczególnie w przypadku potrzeby egzekwowania wykonania obowiązków i zadań od właścicieli lasów. Prawidłowe dokumenty gospodarki leśnej umożliwiają staroście ukształtowanie odpowiednich relacji z właścicielami lasów, w ramach przepisów prawa.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie przez starostów działań mających na celu:
 - wzmocnienie nadzoru nad pracownikami, którym przypisano do realizacji zadania dotyczące lasów niepaństwowych,

²⁰ Skontrolowane powiaty położone są na obszarze sześciu województw Polski wschodniej, centralnej i południowej, tj. jest: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego.

- sporządzenie dokumentacji urzędniowej obejmującej całą powierzchnię nadzorowanych lasów niepaństwowych,
 - sporządzanie rzetelnych sprawozdań statystycznych o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa),
 - dokonywanie kompleksowej oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego lasu i potencjalnych zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych,
 - wykonywanie prawidłowego nadzoru nad realizacją zadań powierzonych do wykonania nadleśniczym Lasów Państwowych;
- 2) rzetelne wykonywanie przez nadleśniczych Lasów Państwowych zadań określonych w porozumieniach zawartych ze starostami, w tym w szczególności w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ochrona lasów i zapewnienie racjonalnej eksploatacji surowca drzewnego i innych pożytków leśnych jest istotnym zagadnieniem prawnym. W 1991 roku została uchwalona ustawa o lasach, która reguluje jednocześnie problematykę lasów niepaństwowych i lasów państwowych. W przepisach ustawy nie znalazł się żaden przepis odnoszący się do zbiorowych form organizacyjnych w leśnictwie niepaństwowym. Ustawa zmieniła hierarchię ważności funkcji lasów i zadań gospodarki leśnej. W prawodawstwie leśnym nastąpiło zrównanie funkcji środowiskowych i społecznych z funkcjami gospodarczymi, poprzez wprowadzenie idei prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Za lasy niebędące własnością Skarbu Państwa uznawane są lasy stanowiące własność osób fizycznych, wspólnot gruntowych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych, kółek rolniczych, związków wyznaniowych i organizacji społecznych.²¹

O kwalifikacji gruntu jako lasu na podstawie kryterium przeznaczenia, rozstrzygają dane z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie Prawa geodezyjnego i kartograficznego, które w art. 21 ust. 1 stanowi, że podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Art. 9 ustawy o lasach nakłada na właścicieli lasów obowiązek powszechnej ochrony lasów, który polega na kształtowaniu równowagi w ekosystemach leśnych oraz podnoszeniu naturalnej odporności drzewostanów. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, właściciele są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania.

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

W pojęciu nadzoru w rozumieniu art. 5 ustawy o lasach, można umieścić generalne upoważnienie organów nadzorujących do obserwacji poczynąń podmiotów nadzorowanych oraz wkraczania w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach konfliktowych, włącznie z upoważnieniem do podejmowania szczególnych środków wskazanych w ustawie o lasach.²²

²¹ W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2008.

²² W. Radecki, op. cit., s. 33.

W obowiązującym stanie prawnym, nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych należy wyłącznie do starosty. Przepisy dają podstawę do wyróżnienia zadań starosty jako zadań własnych oraz zadań starosty jako zadań z zakresu administracji rządowej. Ta regulacja koresponduje z art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,²³ który w ust. 1 pkt 14 zobowiązuje powiat do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie między innymi leśnictwa, a w ust. 4 stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. To rozróżnienie legło u podstaw kilkunastu przepisów ustawy o lasach.²⁴

Według art. 5 ust. 5 ustawy o lasach, zadaniem starosty z zakresu administracji rządowej dotyczącym lasów niepaństwowych, jest:

- wydawanie decyzji zezwalających na zmianę lasu niepaństwowego na użytek rolny (art. 13 ust. 3 pkt 2). Zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów (art. 13 ust. 2),
- uznawanie lasu niepaństwowego za las ochronny lub pozbawienie go tego charakteru, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i zasięgnięciu opinii rady gminy. Przedmiotowe uznanie jest w formie decyzji (art. 16 ust. 1a),
- zatwierdzanie uproszczonego planu urządzenia lasu, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego (art. 22 ust. 2).

Inne przepisy ustawy o lasach wskazują, że do kompetencji starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej należy przyznawanie środków z budżetu państwa na odnowienie lub przebudowę drzewostanu w lasach niepaństwowych, w sytuacjach określonych w art. 12 ust. 1 (art. 12 ust. 2 pkt 2).

Pozostałe kompetencje starosty dotyczące lasów niepaństwowych, przewidziane w ustawie o lasach, należą do jego zadań własnych. Zadania te przedstawiają się następująco:

- wydawanie decyzji określających obowiązki ochronne właścicieli lasów. Decyzja wydawana jest tylko wtedy, gdy nie są wykonywane obowiązki, o których mowa w ust. 1 w art. 9 (art. 9 ust. 2),
- zarządzanie, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych (art. 10 ust. 1 pkt 2),

²³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

²⁴ W. Radecki, op. cit., s. 34.

- wydawanie decyzji o przyznaniu dotacji na pokrycie kosztów zalesienia (art. 14 ust. 5),
- ocena udatności upraw leśnych na gruncie rolnym objętym zalesieniem (art. 14 ust. 7), z możliwością powierzenia tej oceny nadleśniczemu (art. 14 ust. 8),
- cechowanie pozyskanego drewna. Starosta wystawia właścicielowi lasu niepaństwowego dokument stwierdzający legalność pozyskanego drewna (art. 14a ust. 3),
- wydawanie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha (art. 19 ust. 3),
- zlecenie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych (art. 21 ust.1 pkt 2),
- zlecenie przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha (art. 21 ust. 2),
- wydawanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (art. 21 ust. 5),
- nadzorowanie wykonania zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu (art. 22 ust. 5),
- wydawanie decyzji na pozyskanie drewna w przypadkach losowych niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania w zakresie gospodarki leśnej (art. 23 ust. 4),
- wydawanie decyzji nakazujących wykonanie obowiązków określonych w art. 13 i zadań ujętych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji określającej zadania gospodarki leśnej (art. 24).

Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o lasach (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2009 r.), starosta mógł powierzyć sprawowanie nadzoru nad lasami niepaństwowymi:

- dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych - jeżeli lasy przekraczały granice powiatu,
- nadleśniczemu Lasów Państwowych - jeżeli lasy nie przekraczały granic powiatu²⁵.

Formą prawną powierzenia nadzoru jest porozumienie - należy przyjąć, że wymaga formy pisemnej. Starosta jest również zobowiązany zapewnić środki finansowe na realizację zadań objętych porozumieniem.

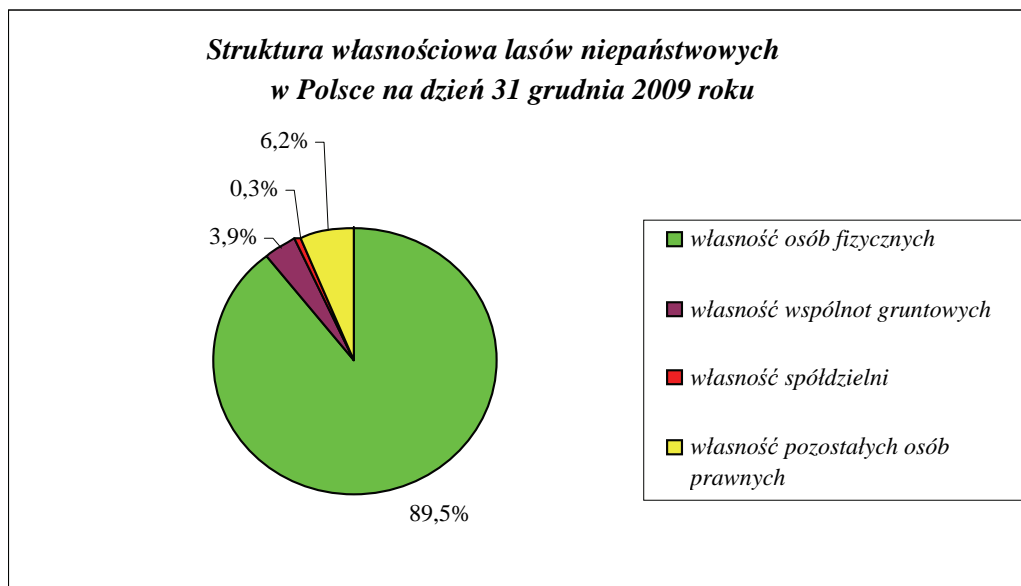
²⁵ Od 1 sierpnia 2009 r. zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o lasach starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Lasy są jednym z najważniejszych komponentów środowiska przyrodniczego. Znaczenie lasu wypływa z wielorakich jego funkcji, wśród których zazwyczaj wymienia się funkcję ochronną, produkcyjną oraz społeczną.²⁶

Lasy stanowią naturalne środowisko licznych gatunków zwierząt, w tym łownych, odgrywają doniosłą rolę w ochronie przyrody na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych obszarów chronionych, które w znacznym procencie pokryte są lasem.²⁷

W Polsce lasy niepaństwowe zajmują powierzchnię 1.739 tys. ha (19,1% ogólnej powierzchni lasów), z czego 89,5% (1.557 tys. ha) stanowią lasy osób fizycznych. Lasy prywatne w Polsce stanowią ważny element w strukturze użytkowania gruntów, zajmują bowiem 5,3% powierzchni kraju. Dane o strukturze własnościowej lasów niepaństwowych w Polsce przedstawiono na wykresie nr 1.



Rozmieszczenie lasów niepaństwowych w Polsce jest bardzo nierównomierne (wpływ na taki stan miały m. in. czynniki historyczne i geograficzne). Przeważająca część ich powierzchni (1.192,7 tys. ha - 68,6%) znajduje się w sześciu województwach Polski południowej, centralnej i wschodniej²⁸. Na obszarze województwa lubelskiego powierzchnia lasów niepaństwowych wynosi 228,5 tys. ha, co stanowi 13,1% ogólnej

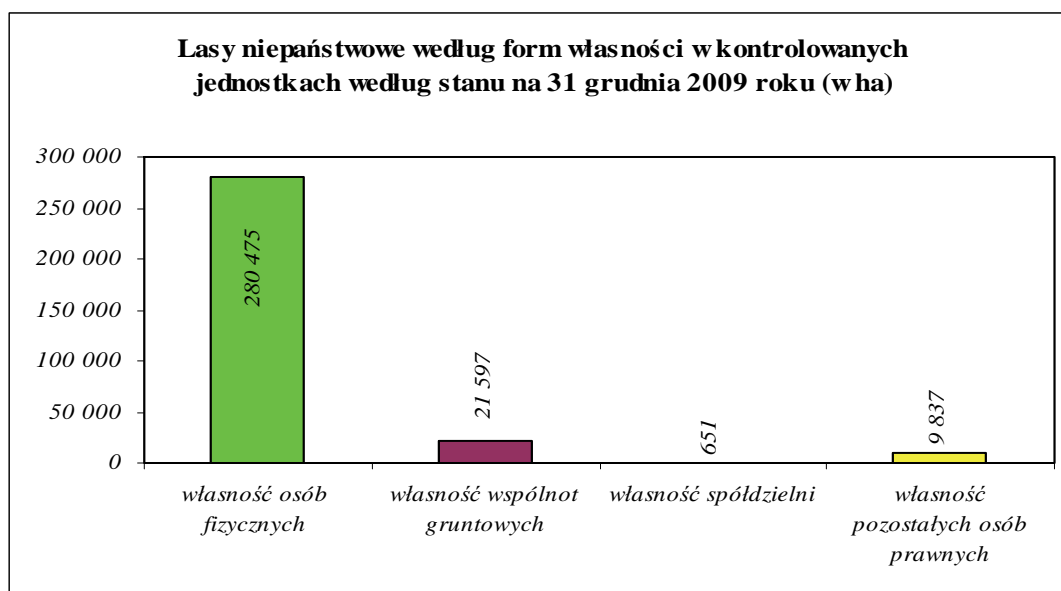
²⁶ Funkcja ochronna polega na tym, że las jest główną formacją roślinną, oddziałującą dodatnio na wiele elementów środowiska przyrodniczego: klimat, stosunki wodne, skład chemiczny wody i powietrza; lasy zabezpieczają przed takimi zjawiskami, jak wiatr, lawiny, powódzie; lasy zmniejszają zanieczyszczenie powietrza, produkują tlen, chronią przed hałasem, przetrzymują wilgoć, opóźniają procesy erozyjne gleb. Funkcja produkcyjna polega na dostarczaniu surowca drzewnego i innych dóbr, jak między innymi owoców leśnych i grzybów. Natomiast funkcja społeczna polega na tym, że lasy są niezastąpionym terenem dla turystyki i rekreacji.

²⁷ W. Radecki, op. cit., s. 13.

²⁸ Według danych na 31.12.2009 r. - GUS „Informacje i opracowania statystyczne” Leśnictwo 2010.

powierzchni lasów, województwa łódzkiego 127,5 tys. ha (7,3%), województwa małopolskiego 187,8 tys. ha (10,8%), województwa mazowieckiego 346,5 tys. ha (19,9%), województwa podkarpackiego 105,5 tys. ha (6,1%) i na obszarze województwa podlaskiego 196,9 tys. ha, co stanowi 11,3% ogólnej powierzchni lasów.

W kontrolowanych powiatach (położonych na obszarze sześciu województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego) lasy niepaństwowe zajmują powierzchnię 312.560,1 ha (18,0% ogólnej powierzchni lasów niepaństwowych), z czego 89,7% (280.475,2 ha) stanowią lasy osób fizycznych.²⁹ Dane o formach własności w lasach niepaństwowych w kontrolowanych 25 jednostkach przedstawiono na wykresie nr 2.

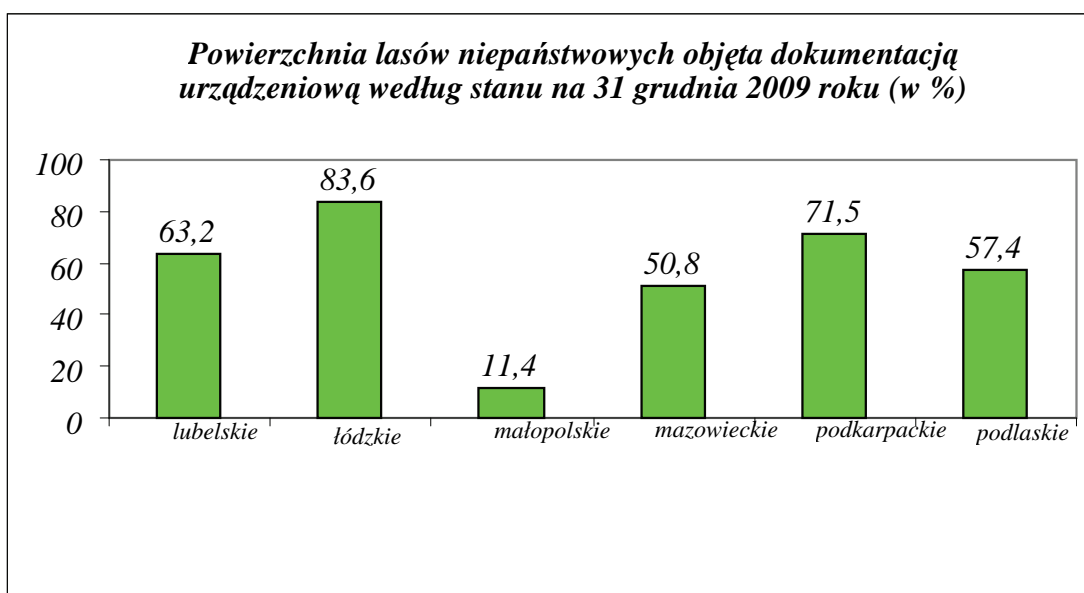


Lasy niepaństwowe w Polsce przeważnie stanowią część gospodarstwa rolnego, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej. Na przykład, w Niemczech lasy prywatne należą do około 1,3 mln właścicieli, z których 90% to rolnicy. Około 1 mln właścicieli posiada las o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Średnia powierzchnia prywatnego gospodarstwa leśnego wynosi w Niemczech około 7,7 ha. W strukturze powierzchniowej lasów prywatnych objętych statystyką (las o powierzchni 1 ha) dominują gospodarstwa o powierzchni 1-20 ha, które stanowią 58% wszystkich gospodarstw. Gospodarstwa największe, powyżej 1 tys. ha, stanowią 14%³⁰ (charakterystyka lasów prywatnych w wybranych krajach Unii Europejskiej została przedstawiona w załączniku nr 3 do Informacji).

²⁹ Według danych sprawozdań statystycznych L-03 na dzień 31.12.2009 r.

³⁰ Poradnik dla właścicieli lasów prywatnych - Sękocin Stary 2009.

W lasach niepaństwowych gospodarkę leśną prowadzi się według uproszczonego planu urządzenia lasu lub decyzji starosty wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu. Niezwykła waga dokumentacji urządzeniowej lasu sprawia, że jej brak lub niekompletność utrudnia lub wręcz uniemożliwia racjonalne prowadzenie gospodarki leśnej. W Polsce zaledwie 56,7% powierzchni lasów niepaństwowych posiada dokumentację urządzeniową. W sześciu województwach (lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim i podlaskim), na obszarze których znajdują się kontrolowane powiaty, stan ten przedstawiono na wykresie nr 3.³¹



3.3. Istotne ustalenia kontroli

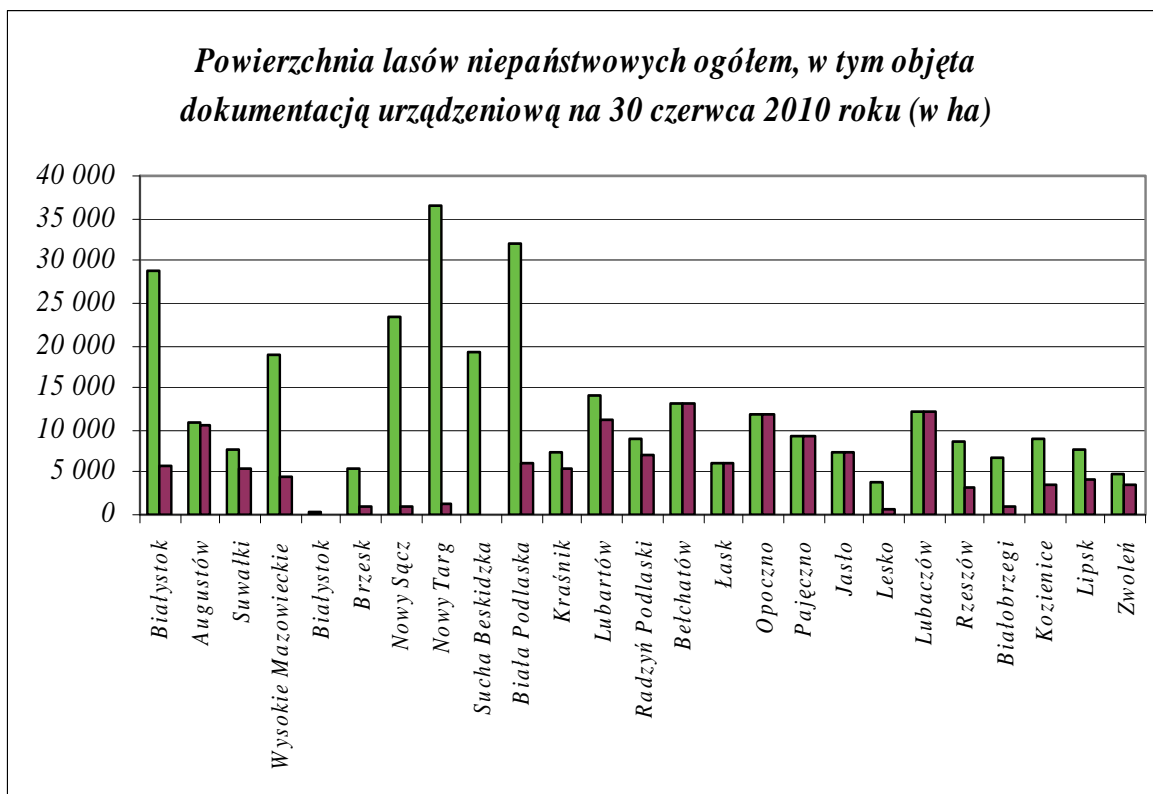
3.3.1. Dokumentacja urządzeniowa w lasach niepaństwowych

1. Uproszczony plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej dla lasów niepaństwowych o obszarze co najmniej 10 ha. Zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, określa natomiast decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Prawidłowo opracowana dokumentacja urządzeniowa pozwala na osiągnięcie celów gospodarki leśnej wskazanych w art. 7 ust.1 ustawy o lasach, przy zachowaniu zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększenia zasobów leśnych.

³¹ Według danych na 31.12.2009 r. – GUS „Informacje i opracowania statystyczne” - Leśnictwo 2010.

Według stanu na 30 czerwca 2010 r., spośród 25 skontrolowanych jednostek samorządowych (24 powiatów i miasta na prawach powiatu), tylko na obszarze powiatu *pajęczańskiego* powierzchnia lasów niepaństwowych była w 100% objęta dokumentacją urzędzeniową. Na obszarze pozostałych 23 powiatów i miasta na prawach powiatu, 57,12% (179,2 tys. ha z 313,7 tys. ha) powierzchni lasów niepaństwowych nie było objętych dokumentacją urzędzeniową. Najgorzej stan ten przedstawiał się na obszarze czterech powiatów (*brzeskiego, nowosądeckiego, nowotarskiego i suskiego*), w przypadku których dokumentacją urzędzeniową nie objęto - odpowiednio - 84,9%, 96,2%, 96,9% i 99,3% powierzchni lasów niepaństwowych. Starostowie *Brzeski, Nowotarski i Suski* nie podejmowali żadnych działań w celu realizacji obowiązków określonych w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, to jest zlecenia sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej dla lasów niepaństwowych należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, jak stwierdzili: „ze względu na ograniczone środki finansowe lub wręcz ich brak w budżecie”. W ocenie NIK nieobjęcie dokumentacją urzędzeniową tak dużej powierzchni lasów niepaństwowych utrudnia prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie urządzenia, ochrony, hodowli i zagospodarowania lasu. Obszar ten nie ma bowiem map ewidencyjnych nieruchomości, opisu drzewostanów oraz nie są określone zadania hodowlane i ochronne lasów.

Szesnastu starostów podejmowało działania w celu realizacji obowiązków określonych w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, w tym sześciu pozyskało na ten cel środki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W efekcie, za łącznie 2.641.828 zł została wykonana dokumentacja urzędzeniowa obejmująca powierzchnię 79.619,51 ha lasów niepaństwowych (25,4% ogólnej powierzchni lasów niepaństwowych w kontrolowanych jednostkach), w tym Starostowie Powiatów *Belchatowskiego, Łaskiego, Pajęczańskiego i Opoczyńskiego*, na opracowanie dokumentacji urzędzeniowej lasów przeznaczyci łącznie 1.583.882 zł. Na obszarze tych powiatów, dokumentacją urzędzeniową było objęte od 99,1% do 100% powierzchni lasów niepaństwowych. Dane dotyczące objęcia dokumentacją urzędzeniową lasów niepaństwowych położonych na obszarze kontrolowanych powiatów oraz miasta na prawach powiatu - według stanu na 30 czerwca 2010 r. - przedstawiono na wykresie nr 4.



W starostwach przestrzegano procedury określonej w Pzp przy wyborze wykonawców dokumentacji urzędniowej. Analizowana przez NIK dokumentacja urzędniowa spełniała kryteria określone w § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu.³² W powiecie lubartowskim uproszczonymi planami urządzania lasu (11,68 ha) objęto lasy rozdrobnione o powierzchni do 10 ha, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

2. W kontrolowanym latach czterech starostów określiło w formie decyzji administracyjnych (1408) zadania hodowlane i ochronne dla 10.958 właścicieli lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha. Natomiast sześciu starostów nie wydało dla 20.314 właścicieli łącznie 5.949,22 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych określających - na podstawie przeprowadzonych inwentaryzacji stanu lasu - zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Na przykład:

- Starosta Kraśnicki nie dopełnił obowiązku wydania stosownych decyzji 16.526 właścicielom 4.317 ha lasów rozdrobnionych,

³² Dz. U. Nr 256, poz. 2151

- *Starosta Zwoleński nie wydał wymaganych decyzji 698 właścicielom 157 ha lasów rozdrobionych.*

Zasadniczą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były zaniedbania obowiązków służbowych przez pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie spraw dotyczących lasów niepaństwowych.

Zdaniem NIK brak tych decyzji utrudnia prawidłowe wykonywanie zadań hodowlanych i ochronnych w lasach.

3.3.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych przez starostów

W okresie objętym kontrolą w starostwach powiatowych wydano 4.568 decyzji administracyjnych, w tym: 2.341 (51,3%) zobowiązujących właścicieli lasów niepaństwowych do wykonania prac hodowlanych oraz zabiegów ochronnych w lesie, 819 (17,9%) decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz 1.408 (30,8%) decyzji określających zadania hodowlane i ochronne dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha. Badanie bezpośrednie 554 postępowań w zakresie prawidłowości stosowania przez starostów przepisów Kpa wykazało, że w 17 powiatach wydano 404 (72,9% badanych postępowań)³³ decyzji z naruszeniem obowiązujących przepisów Kpa:

- w 183 decyzjach nie zamieszczono uzasadnienia faktycznego i prawnego, co naruszało przepis art. 107 § 1 i § 3 Kpa,
- w 267 postępowaniach, przed wydaniem decyzji starostowie nie dopełnili obowiązku pouczenia strony o prawie zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia, co uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu,
- 127 decyzji wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron - niezgodnie z art. 36 Kpa - o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy,
- w 42 sprawach nie udokumentowano oględzin protokółem (naruszenie art. 67 § 2 pkt 3 Kpa),
- w 40 sprawach nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z przepisem art. 61 § 4 Kpa.

³³ 104 decyzji zobowiązujących właścicieli lasów niepaństwowych do wykonania prac hodowlanych oraz zabiegów ochronnych w lesie, 107 decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów, 193 decyzji określających zadania hodowlane i ochronne dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha.

Na przykład:

- *Starosta Suwalski wydał 173 skontrolowane decyzje (określające zadania hodowlane i ochronne dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha,³⁴) bez uzasadnienia faktycznego (naruszenie art. 107 § 1 i § 3 Kpa) i z odwołaniem do niewłaściwego przepisu ustawy o lasach,*
- *Starosta Pajęczański wydał 10 skontrolowanych decyzji (zobowiązujących właścicieli lasów niepaństwowych do wykonania prac hodowlanych w lesie) bez zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z przepisem art. 61 § 4 Kpa. Oględzin nieruchomości leśnych nie udokumentowano protokołem (naruszenie art. 67 § 2 pkt 3 Kpa), a przed wydaniem decyzji nie pouczono strony o prawie zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia (naruszenie art. 10 § 1 Kpa),*
- *Starosta Opoczyński wydał pięć (z 10 zbadanych przez NIK) decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów, po upływie od czterech do siedmiu miesięcy od wszczęcia postępowania, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 Kpa. W sprawach tych nie poinformowano stron - niezgodnie z art. 36 Kpa - o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.*

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu przepisów Kpa były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników starostw oraz braku właściwego nadzoru nad tymi pracownikami. W kontrolowanych starostwach zarówno komórki kontroli wewnętrznej, jak i audytorzy, nie zajmowali się problematyką dotyczącą lasów niepaństwowych.

Zmiana lasu na użytek rolny

1. Do 30 czerwca 2010 r., w 16 z 25 jednostek wydano 559 decyzji zezwalających na zmianę 199,01 ha lasów na użytki rolne. W sześciu z tych jednostek (pięciu powiatach³⁵ oraz w Białymstoku) w 49,5% spraw (53 z 107 zbadanych przez NIK) dokonano zmiany 49,7393 ha lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji, a także z naruszeniem innych przepisów Kpa. Na przykład:

- *w UM w Białymstoku, na 15 zbadanych przez NIK postępowaniach, w wyniku których dokonano zmiany 8 ha³⁶ lasu na użytki rolne: w 11 przed wydaniem decyzji nie umożliwiono stronie przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było niezgodne z przepisami art. 73 § 1 Kpa oraz uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu, w ośmiu decyzjach powołano się na nieudokumentowane oględziny nieruchomości leśnych, a w dwóch sprawach oględziny udokumentowano notatką sporządzoną i podpisaną tylko przez pracownika Urzędu, co naruszało przepisy art. 67 § 2 pkt 3 Kpa (w żadnej z tych spraw strony nie zostały poinformowane o terminie oględzin oraz nie były przy nich obecne). W żadnej z 15 decyzji nie zamieszczono uzasadnienia prawnego, czym naruszono przepis art. 107 § 1 i § 3 Kpa,*

³⁴ Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

³⁵ Starostwa Powiatowe w: Bełchatowie, Białymstoku, Lesku, Suwałkach i Wysokiem Mazowieckiem.

³⁶ Powierzchnia działek od 0,12 ha do 3,4 ha.

- w tym samym Urzędzie, w ośmiu z 13 spraw dotyczących zmiany nieruchomości leśnej na użytek rolny w celu powiększenia „prowadzonego” gospodarstwa rolnego, nie zebrano materiału dowodowego (naruszenie art. 77 § 1 Kpa) potwierdzającego, że wnioskodawcy posiadają gospodarstwa rolne, zaś w sprawie Nr OSGK.I.6113/8/09 zmieniono na użytek rolny 0,1290 ha lasu oddalonego od gospodarstwa rolnego o ok.80 km. W innej sprawie (Nr OSGK.I.6113/16/08) zezwolono na zmianę 3,4 ha lasu na użytek rolny bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁷ (decyzja ta określa czy zmiana lasu na użytek nie spowoduje zagrożenia dla środowiska). Przeprowadzona w tej sprawie - na polecenie Prezydenta Białegostoku - kontrola wewnętrzna, w kwietniu 2009 roku wykazała naruszenie procedury administracyjnej i przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego natomiast nie odniosła się do faktów wynikających z dokumentacji zgromadzonej od 27 lutego 2009 r. w Departamencie Geodezji Urzędu. W świetle tej dokumentacji, wnioskodawcy występując o zmianę lasu na użytek rolny „w celu powiększenia prowadzonego gospodarstwa rolnego” podali nieprawdę³⁸: 1) 20 czerwca 2008 r. kupili bowiem przedmiotową nieruchomość leśną od przedsiębiorstwa budowlanego, 7 sierpnia 2008 r. uzyskali decyzję na zmianę 3,4 ha lasu na użytek rolny i 18 lutego 2009 r. odsprzedali już „odlesioną” nieruchomość temu samemu przedsiębiorstwu. Przedsiębiorstwo 19 kwietnia 2010 r. uzyskało decyzję Prezydenta Białegostoku o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego nieruchomości pod budowę zespołu budynków mieszkalnych, jednorodzinnych w zabudowie wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej wraz z infrastrukturą techniczną; 2) w dniu zakupu nieruchomości od przedsiębiorstwa budowlanego, wnioskodawcy zawarli przedwstępną umowę sprzedaży tej firmie tej samej nieruchomości,
- Starosta Wysokomazowiecki, w dziewięciu z 10 badanych przez NIK spraw, dokonał zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 14 ha na podstawie niepełnego materiału dowodowego. W ośmiu sprawach dotyczących nieruchomości powyżej jednego ha, zezwolono na zmianę bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W pięciu sprawach nie przeprowadzono dowodu z oględzin działek leśnych, zaś w czterech powołano się w decyzjach na nieudokumentowane oględziny. We wszystkich 10 sprawach przed wydaniem decyzji nie pouczono strony o prawie zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia, co było niezgodne z przepisami art. 73 § 1 Kpa oraz uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu, a w sześciu sprawach decyzje wydano z przekroczeniem od sześciu do 277 dni miesięcznego terminu określonego w art. 35 Kpa i nie poinformowano właścicieli lasów, wbrew wymogom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy,

³⁷ Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane jeżeli powierzchnia lasu jest równa lub większa niż jeden ha, a jej brak w ówczesnym stanie prawnym stanowił naruszenie obowiązującego do 15 listopada 2008 r. art. 46 i 46 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), w związku z § 3 ust. 1 pkt 77 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.).

³⁸ Prokuratura Rejonowa w Białymstoku 23 czerwca 2009 r. odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie, uzasadniając, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego. Natomiast na podstawie zawiadomienia Delegatury NIK w Białymstoku z 18 stycznia 2011 r., Prokuratora Okręgową w Białymstoku w piśmie z 7 lutego 2011 r. stwierdziła, że „rozstrzygnięcie wydane przez Prokuraturę Rejonową Białystok - Północ w Białymstoku należy uznać za niezasadne. Zapadło ono bez wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy m. in. wynikających z dokumentów złożonych obecnie przez Najwyższą Izbę Kontroli. W związku z tym zlecono kontynuowanie postępowania, zaś sprawę przekazano do dalszego prowadzenia do Działu Śledztw Prokuratury Rejonowej w Białymstoku”. Prokuratura Rejonowa w Białymstoku postanowieniem z 22 lutego 2011 r. postanowiła o podjęciu postępowania i wszczęciu śledztwa. W tej samej sprawie Delegatura NIK w Białymstoku 18 stycznia 2011 r. powiadomiła Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku o okolicznościach mogących stanowić przesłankę do wznowienia postępowania administracyjnego lub stwierdzenia nieważności decyzji. Decyzją z 11 marca 2011 r. SKO w Białymstoku stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta Miasta Białegostoku z 7 sierpnia 2008 r. Nr OSGK.I.6113/16/08 w przedmiocie zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny.

- Starosta Suwalski w dwóch sprawach dokonał zmiany lasu na użytek rolny na podstawie nierzetelnie przeprowadzonych oględzin nieruchomości. W sprawie nr OŚR.III.6111-8/09 decyzją z 17 listopada 2009 r. zezwolono (na podstawie oględzin przeprowadzonych przez Starostwo 2 listopada 2009 r.) na zmianę 0,4 z 0,8 ha lasu na użytek rolny, z powodu braku na tej części drzewostanu i roślinności leśnej,³⁹ chociaż na tym terenie - jak NIK stwierdziła 26 października 2010 r. - znajdowało się kilka olch o wysokości około 20 m oraz trzy lub czteroletnie świerki, a nieruchomość nie była wykorzystywana rolniczo⁴⁰. W sprawie nr OŚR.III.6111-3/08 decyzją z 24 kwietnia 2008 r. zezwolono (na podstawie oględzin przeprowadzonych przez Starostwo 17 kwietnia 2008 r.) na zmianę 2,85 ha lasu na użytek rolny, z powodu braku na całej powierzchni drzewostanu oraz zamiaru wybudowania przez właściciela stawów rybnych. NIK 9 listopada 2010 r. stwierdziła, że na obszarze około 0,05 ha znajdował się 36-letni drzewostan świerkowy oraz urządzone w latach 2002-2003 stawy rybne⁴¹.
2. W 16 sprawach (ze 107 zbadanych przez NIK), po otrzymaniu decyzji zezwalających na zmianę 11,7078 ha lasów na użytki rolne, właściciele wystąpili do organów samorządowych o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę, co skutkuje przeznaczeniem nieruchomości gruntowych na cele nierolnicze. Na przykład:

- w Starostwie Powiatowym w Białymstoku z czterech (z 16 analizowanych przez NIK) spraw zezwalających na zmianę 2,45 ha lasów na użytek rolny, w dwóch, po 24 i 15 miesiącach od zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny, zostały w gminach wszczęte postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z przeznaczeniami pod budowę czterech domów jednorodzinnych (na trzech z dziewięciu objętych zmianą działek) w miejscowości „I” oraz pięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami w miejscowości „N. K.”.



Fotografia nr 1

³⁹ 20 października 2009 r. mieszkaniec Suwałk wystąpił o zmianę 0,4 ha lasu położonego przy brzegu rzeki Czarna Hańcza, na użytek rolny. W uzasadnieniu podał, że od dnia kupna nieruchomości (od 4 kwietnia 2008 r.) na powierzchni tej nie występował drzewostan i że powyższa nieruchomość jest mu potrzebna do prowadzenia działalności rolniczej (...) „każdy kawałek użytków rolnych jest mi potrzebny”.

⁴⁰ Oględziny drzewostanów w zakresie oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego były prowadzone z udziałem przedstawicieli starosty (organu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych) oraz specjalisty z dziedziny leśnictwa.

⁴¹ O uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa Delegatura NIK w Białymstoku zawiadomiła Prokuraturę Rejonową w Suwałkach.



Fotografia nr 2

Fotografie nr 1-2 przedstawiają trzy działki w miejscowości „I”, na których dokonano zmiany lasu na użytek rolny i w przypadku których właściciel wystąpił o wydanie warunków zabudowy dla czterech domów jednorodzinnych.



Fotografia nr 3



Fotografia nr 4

Fotografie nr 3-4 przedstawiają działki w miejscowości „N. K..”, na których dokonano zmiany lasu na użytek rolny i w przypadku których właściciel wystąpił o wydanie warunków zabudowy dla pięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami.

W dwóch sprawach, po 13 i 17 miesiącach od zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny, zostały wydane decyzje ustalające warunki zabudowy budynku mieszkalnego i gospodarczego oraz budynku mieszkalnego i dwóch budynków gospodarczych w obrębie „W”. W toku oględzin stwierdzono rozpoczęcie na tych nieruchomościach niwelacji terenu⁴².



Fotografia nr 5

⁴² Oględziny drzewostanów w zakresie oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego były prowadzone z udziałem przedstawicieli starosty (organu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych) oraz specjalisty z dziedziny leśnictwa.



Fotografia nr 6

Fotografie nr 5-6 przedstawiają działki, na których dokonano zmiany lasu na użytek rolny i w przypadku których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy dla budynku mieszkalnego i gospodarczego oraz budynku mieszkalnego i dwóch budynków gospodarczych (rozpoczęta niwelacja terenu).

- w Starostwie Powiatowym w Wysokiem Mazowieckiem, w dwóch z 10 analizowanych przez NIK spraw, właściciele nieruchomości o powierzchni 2,5 ha i 1,5 ha uzyskali z gminy wyłączenie działek z produkcji rolnej, a następnie (po upływie 60 i 108 dni od wydania przez Starostę decyzji o zmianie lasu na użytek rolny) decyzje o warunkach zabudowy z przeznaczeniem pod budynki inwentarskie wraz z infrastrukturą,
- w Starostwie Powiatowym w Lesku, po wydaniu ośmiu decyzji w sprawie zmiany 1,8327 ha lasu na użytek rolny, w trzech przypadkach właściciele uzyskali pozwolenia na budowę obiektów o charakterze usługowym, w dwóch zostały wydane warunki zabudowy (budynek usługowy i mieszkalny), a w dwóch przypadkach właściciele złożyli wnioski o wydanie warunków zabudowy dla budowy wyciągu krzesełkowego.

Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,⁴³ grunty leśne podlegają ochronie polegającej na ograniczeniu ich przeznaczenia na cele nieleśne. Ograniczenie to polega na konieczności przeprowadzenia złożonej, długotrwałej i drogiej procedury, w ramach której następuje zmiana przeznaczenia gruntu leśnego - na wniosek organu zarządzającego gminy - w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (przy czym, w przypadku lasów niepaństwowych wymagana jest zgoda marszałka województwa, po uzyskaniu opinii izby rolniczej). Następnie należy uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji, a w dalszej kolejności zapłacić należność, opłaty roczne, a także jednorazowe odszkodowanie z tytułu przedwczesnego wycięcia drzewostanu. Z tej formy nie korzystano, wybierając prostsze, szybsze

⁴³ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

i tańsze rozwiązanie dotyczące odlesienia gruntu leśnego, jakie przewiduje art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.

3.3.3. Sprawozdawczość na temat lasów niepaństwowych

Do obowiązków zarządu powiatu należy m.in. sporządzanie (zgodnie z ewidencją gruntów i budynków oraz inną dostępną w starostwie dokumentacją dotyczącą lasów niepaństwowych) i przekazywanie co roku do GUS danych statystycznych o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa)⁴⁴. W 16 na 25 skontrolowanych jednostek samorządowych (15 starostwach i w Mieście Białymstoku), w sprawozdaniach GUS L-03 wykazywano niezgodne z ewidencją gruntów i budynków oraz dokumentacją urzędzeniową dane dotyczące powierzchni: ogólnej lasów niepaństwowych, objętych dokumentacją urzędzeniową, lasów stanowiących własność osób fizycznych, wspólnot gruntowych oraz powierzchni lasów uznanych za ochronne. Na przykład:

- powiat białostocki, w sprawozdaniach L-03 za lata 2006-2009 wykazał taką samą powierzchnię lasów (28.733,6 ha), mimo że w tym okresie 277 decyzjami dokonano zmiany 96,3 ha lasów na użytek rolny, a 21 decyzjami zatwierdzono zmiany 63,2 ha zalesionych użytków rolnych na las. Na koniec 2009 r. wykazano 8.522,3 ha lasów objętych aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu i 0,0 inwentaryzacjami stanu lasu, zamiast odpowiednio 4.312,1 ha i 869,6 ha,
- w powiecie nowotarskim, powierzchnia gruntów leśnych wykazana w sprawozdaniach L - O3 odbiegała in minus od powierzchni tych lasów wg ewidencji gruntów i budynków: o 274 ha wg stanu na koniec 2007 r., o 262 ha wg stanu na koniec 2008 r. i o 266 ha wg stanu na koniec 2009 r.,
- powiat brzeski w sprawozdaniach za lata 2007-2009 podał, że Starosta nadzorował 5.680 ha lasów, tj. - odpowiednio w tych latach - o 3 ha mniej, o 7 ha mniej i o 3 ha więcej niż według danych z ewidencji gruntów i budynków. Różnice pomiędzy danymi ze sprawozdań i danymi z ewidencji gruntów i budynków wystąpiły również np. w pozycji dotyczącej powierzchni gruntów leśnych należących do osób fizycznych. W sprawozdaniach za 2007 i 2009 r. podano 4.768 ha i 4780,8 ha, tj. więcej niż w ewidencji - odpowiednio - o 42,7 ha i o 21,8 ha,
- według danych Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości na terenie powiatu białobrzeskiego znajdowało się na koniec 2007, 2008 i 2009 r. 5.852 ha, 5.918 ha i 5.853 ha lasów niepaństwowych, odpowiednio o 763 ha, 697 ha i 762 ha mniej niż wykazano w sprawozdaniach L-03, sporządzonych przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa.

Ujawniona przez NIK w 16 jednostkach (64% badanych jednostek) nierzetelność danych dotyczących lasów niepaństwowych wskazuje na niski poziom wiarygodności informacji o lasach niepaństwowych w Polsce, co może prowadzić do utrudnień we właściwym sprawowaniu nadzoru nad tymi lasami.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 14 ze zm.).

3.3.4. Nadzór starostów nad realizacją porozumień zawartych z nadleśniczymi Lasów Państwowych

1. W ocenie NIK nadzór nad realizacją zadań powierzonych porozumieniami nadleśniczym Lasów Państwowych był nieprawidłowo sprawowany przez siedmiu z 13 starostów i Prezydenta Miasta Białegostoku. W tych jednostkach pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań dotyczących lasów niepaństwowych, nie kontrolowali i nie dokonywali - w imieniu starosty - oceny stopnia realizacji zadań przez nadleśniczych, nie posiadali udokumentowanej wiedzy o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów, jak też o potencjalnych zagrożeniach ze strony czynników abiotycznych, biotycznych czy też antropogenicznych.⁴⁵ Na przykład:

- w kontrolowanym okresie pracownicy Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Architektury Starostwa Powiatowego w Wysokim Mazowieckiem nie kontrolowali i nie dokonywali oceny stopnia realizacji powierzonych zadań. Otrzymane z Nadleśnictwa Rudka dwa razy w roku, sprawozdania o sposobie realizacji porozumienia, zawierały informacje dotyczące hodowli lasu i pozyskania drewna oraz wykonanych przez właścicieli lasów decyzji dotyczących odnowień i zalesie. W sprawozdaniach brakowało natomiast danych o liczbie lustracji i wynikach oceny stanu lasu, jak i o liczbie oraz stanie realizacji decyzji w sprawie ochrony lasu, o które Starostwo nie występowało,
- od 2005 roku pracownicy Starostwa Powiatowego w Suchej Beskidzkiej nie kontrolowali wykonania zadań powierzonych przez Starostę Nadleśniczym Nadleśnictwa Sucha i Myślenice. Starosta nie posiadał udokumentowanej wiedzy o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów oraz o potencjalnych zagrożeniach ze strony czynników abiotycznych, biotycznych czy też antropogenicznych,
- służby Starosty Rzeszowskiego nie kontrolowały i nie dokonywały oceny wykonywania zadań przez cztery Nadleśnictwa (Dynów, Głogów Małopolski, Leżajsk i Strzyżów), z którymi Starosta zawarł porozumienia. Starosta nie posiadał udokumentowanej wiedzy o stanie zdrowotnym lasów na terenie powiatu rzeszowskiego.

2. W 11 powiatach starostowie utworzyli własne służby leśne do realizacji zadań określonych w ustawie o lasach. W powiatach tych na ogół rzetelnie (poza powiatem białobrzeskim i leskim) sprawowano nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych, w tym na 15,1% do 100% ich powierzchni w zakresie realizacji przez właścicieli zadań hodowlanych i ochronnych ustalonych na 10 lat w dokumentacji urzędniowej, a na całej powierzchni lasów niepaństwowych (ogółem 81.627 ha) pod kątem oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego drzewostanów oraz wywiązywania się właścicieli z obowiązków: zapobiegania pożarom leśnym, zapobiegania, wykrywania i zwalczania organizmów szkodliwych, ochrony gleb leśnych oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania.

⁴⁵ Prezydent Miasta Białegostoku, Starosta Białostocki, Starosta Wysokomazowiecki, Starosta Lipski, Starosta Kozienski, Starosta Rzeszowski, Starosta Suski oraz Starosta Bełchatowski.

Na podstawie dokonanych lustracji, na całej powierzchni lasów niepaństwowych, wydano łącznie 2.341 decyzji administracyjnych nakazujących właścicielom lasów wykonanie zadań ochronnych i hodowlanych. Wszystkie zadania określone w 144 zbadanych przez NIK decyzjach, zostały przez właścicieli wykonane.

3.3.5. Ocena udatności upraw

Zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, starosta dokonuje oceny udatności upraw w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu rolnego oraz przekwalifikuje z urzędu grunt rolny na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z funduszy europejskich.⁴⁶ We wszystkich skontrolowanych starostwach powiatowych prawidłowo wykonywano zadania dotyczące oceny udatności upraw leśnych, co wykazała analiza 217 (z 819 ogółem) objętych kontrolą NIK spraw, zakończonych decyzjami zatwierdzającymi aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów. Uprawy uznano za udatne w czwartym lub piątym roku od ich zalesienia, według kryteriów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r. Stwierdzone nieprawidłowości w 107 (z 217) sprawach dotyczyły naruszenia terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa (szerzej opisanych w pkt 3.3.2. Informacji). Główną przyczyną przewlekłości prowadzonych postępowań był brak środków finansowych na sporządzenie wymaganych w tych sprawach operatów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały utraty przez właścicieli premii zalesieniowej⁴⁷. Z chwilą wydania decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów, terminowo dokonywano stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków.

3.3.6. Egzekucja administracyjna

W *Starostwach Augustowskim, Białostockim oraz Wysokomazowieckim*, zaniechano czynności egzekucyjnych wobec wszystkich 64 właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali decyzji administracyjnych starostów i nadleśniczych Lasów Państwowych⁴⁸ zobowiązujących do wykonania zabiegów hodowlanych i ochronnych na powierzchni 82,65 ha, co było sprzeczne z postanowieniami art. 6 § 1 i art. 7 § 1 ustawy egzekucyjnej. Na przykład:

⁴⁶ Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴⁷ Należnej z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właścicielowi, który prawidłowo zalesił grunty rolne.

⁴⁸ Decyzje wydane przez Nadleśniczych Nadleśnictw Rudka, Knyszyn i Żednia.

- *Starosta Białostocki nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec wszystkich 17 właścicieli lasów niepaństwowych, którzy nie zrealizowali decyzji wydanych przez Starostę i Nadleśniczych Nadleśnictw Żednia i Knyszyn, zobowiązujących do odnowienia lub przebudowy drzewostanów na powierzchni 26,6ha⁴⁹ oraz wyrębu drzew posuszowych, usunięcia wywrotów i złomów na powierzchni 5,99ha⁵⁰. Niewykonanie obowiązków w zakresie odnowienia i przebudowy drzewostanów stwarza zagrożenie dla trwałości utrzymania lasu,*
- *Starosta Wysokomazowiecki nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec wszystkich 46 właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali obowiązków i zadań określonych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka w decyzjach zobowiązujących do ponownego wprowadzenia roślinności leśnej na powierzchni 48,61 ha oraz uzupełnienia upraw o nowe sadzonki na powierzchni 0,48 ha. Nadleśniczy Nadleśnictwa Rudka kilka razy informował Starostwo Powiatowe w Wysokim Mazowieckiem o niewykonaniu przez właścicieli lasów obowiązków określonych w decyzjach. Zgodnie z jego oceną, niewyegzekwowanie tych obowiązków stwarza zagrożenie dla trwałości utrzymania lasu.*

Zdaniem NIK, głównymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były zaniedbania obowiązków służbowych przez pracowników starostw odpowiedzialnych za prowadzenie spraw związanych z problematyką lasów niepaństwowych oraz przeświadczenie pracowników o nieskuteczności egzekucji administracyjnej.

3.3.7. Nielegalny lub dewastacyjny wyręb drzewostanu

Na obszarze trzech powiatów⁵¹ oraz miasta na prawach powiatu, w latach 2007-2010 (I półrocze), służby leśne oraz służby miejskie ustaliły, że 35 właścicieli lasów niepaństwowych dokonało nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu na powierzchni 31,87 ha. Jednak, żaden ze starostów i Prezydent Białegostoku nie skierował do organów ścigania zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa⁵² lub wykroczenia⁵³ przez tych właścicieli:

- *Starosta Wysokomazowiecki nie skierował zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 15 właścicieli lasów niepaństwowych, którzy nielegalnie wycięli łącznie ponad 5 ha drzewostanu, mimo że został o tym fakcie pisemnie poinformowany przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka,*
- *Prezydent Białegostoku nie skierował zawiadomień do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez dwóch właścicieli lasów, którzy nielegalnie wycięli łącznie 0,2 ha drzewostanu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 1,5 roku od przeprowadzenia oględzin i stwierdzenia usunięcia drzewostanu Urząd powiadomił Policję o nielegalnym wyrębie 0,05 ha lasu. Druga sprawa, dotycząca 0,15 ha lasu, uległa przedawnieniu,*
- *Starosta Białostocki odstąpił od zawiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 17 właścicieli lasów, którzy dokonali*

⁴⁹ Powierzchnie, na których nie zrealizowano tych obowiązków wynosiły od 0,02 ha do 4,56 ha.

⁵⁰ Powierzchnie, na których nie zrealizowano tych obowiązków wynosiły od 2,0 ha do 3,9 ha.

⁵¹ białostockiego, wysokomazowieckiego i leskiego.

⁵² Art. 181 § 1 i § 2 Kodeksu karnego.

⁵³ Art. 158 § 1 Kodeksu wykroczeń.

nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu na co najmniej 6,25 ha, o czym został pisemnie przez Nadleśniczych poinformowany.⁵⁴ W Starostwie uznano, m.in., że: wyręb nie wpłynął negatywnie na stan otaczających drzewostanów, że usunięte drzewa stanowiły zagrożenie dla ludzi i budynków, bądź że pozyskane drewno było niezbędne do remontu budynków. W sprawie dotyczącej 0,96 ha w obrębie „Ż” Starosta uznał, że wyręb nie wpłynął na zachwanie warunków siedliskowych otaczających go drzewostanów i ekosystemów oraz nie spowodował znaczącego zmniejszenia produktywności lasu na działce leśnej, mimo że zdaniem Nadleśniczego Nadleśnictwa Żednia, przy zbyt intensywnym zabiegu trzebieży późnej, zostało wyciętych w grupach po kilka zdrowych drzew, co może w przyszłości skutkować szkodami od wiatru, okiści lub szkodliwych owadów,

- w kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Lesku ustalono, że w latach 2006-2007 właściciel trzech działek leśnych w obrębie wsi „H” dokonał nielegalnego wyrębu drzewostanu na łącznej powierzchni 20,4277 ha. Działki leśne, na których dokonano nielegalnego wyrębu, znajdują się na terenie lasów uznanych za ochronne jako lasy glebochronne i wodochronne.⁵⁵ O fakcie nielegalnego wyrębu drzewostanu, Nadleśniczy Nadleśnictwa Baligród pisemnie informował Starostwo Powiatowe w Lesku oraz Wójta Gminy Solina. Mimo przesłanek wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez właściciela ww. nieruchomości leśnych, Starosta nie zawiadomił organów ścigania. Z przeprowadzonych oględzin wynika, że działki zostały całkowicie wylesione. Drzewostan został wykarczowany. Gleba mineralna została usunięta, teren wyplantowany i częściowo wykarczowany. Posiana została trawa. Wykonana została sieć dróg dojazdowych o szerokości 3-4 m., utwardzonych rumoszem skalnym. Grunt ten został trwale pozbawiony roślinności leśnej i wymaga sztucznego odnowienia. Z uwagi na swoje położenie, usunięty drzewostan pełnił funkcje glebo i wodochronne. Stan ten wpływa na wystąpienie erozji gleby i jej degradację⁵⁶.



Fotografia nr 7

⁵⁴ W okresie objętym kontrolą, Starostwo Powiatowe w Białymstoku złożyło do Sądu jeden wniosek o ukaranie właściciela lasu, który nielegalnie wyciął drzewostan na powierzchni około 2 ha (Sąd orzekł 5.000 grzywny i przepadek drewna).

⁵⁵ Zarządzenie Nr 36 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 kwietnia 1996 r.

⁵⁶ Oględziny drzewostanów w zakresie oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego były prowadzone z udziałem przedstawicieli starosty (organu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych) oraz specjalisty z dziedziny leśnictwa.



Fotografia nr 8

Fotografie nr 7-8 przedstawiają dwie działki o łącznej powierzchni 20,4277 ha, na których dokonano wylesienia lasów uznanych za ochronne jako lasy glebochronne i wodochronne.

Zdaniem NIK, zasadniczą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników kontrolowanych jednostek. We wnioskach pokontrolnych, NIK zobowiązała starostów i Prezydenta Białegostoku do powiadamiania organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez właścicieli lasów niepaństwowych w przypadkach nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu. Delegatura NIK w Rzeszowie w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w *Starostwie Powiatowym w Lesku*, skontrolowała w ramach kontroli doraźnej (I/11/004) *RDLP w Krośnie, Starostwo Powiatowe w Lesku oraz Nadleśnictwo Baligród*. Ustalenia tych kontroli pozwoliły na skierowanie do Prokuratury zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa z art. 181 § 1 i § 2 Kodeksu karnego.

3.3.8. Przygotowanie organizacyjne starostw powiatowych do wykonywania zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi

W kontrolowanych samorządowych jednostkach organizacyjnych (24 starostwach powiatowych i UM w Białymstoku) zostały przyjęte dwa rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań starosty dotyczących gospodarki leśnej w lasach

niepaństwowych. W 11 starostwach⁵⁷ zadania te realizowano własnymi służbami leśnymi, a liczba pracowników którym przypisano w zakresach czynności wykonywanie tych zadań, wynosiła (w zależności od powierzchni lasów niepaństwowych na terenie powiatu) od jednego pracownika w Starostwie Powiatowym w Białobrzegach, na którego przypadało 6.602 ha lasów niepaństwowych,⁵⁸ do pięciu pracowników w Starostwie Powiatowym w Lubaczowie, gdzie na każdego z tych pracowników przypadało po 2.426,4 ha lasów niepaństwowych. W pozostałych 14 jednostkach (13 starostwach i UM w Białymstoku)⁵⁹ sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad lasami niepaństwowymi powierzono nadleśniczemu Lasów Państwowych oraz dyrektorom czterech Parków Narodowych. Spośród tych 14 jednostek, w dziewięciu zadania dotyczące lasów niepaństwowych przypisano jednemu pracownikowi (od 7.406,7 ha do 36.542 ha lasów niepaństwowych), a w pozostałych pięciu jednostkach dwóm - trzem pracownikom (od 100,5 ha do 9.457 ha lasów niepaństwowych). W 24 jednostkach pracownicy, którzy realizowali zadania dotyczące lasów niepaństwowych, legitymowali się odpowiednim wykształceniem oraz doświadczeniem zawodowym. W Starostwie Powiatowym w Bełchatowie sprawy dotyczące lasów niepaństwowych od 18 stycznia 2010 r. prowadził pracownik z wykształcenia historyk, bez doświadczenia w sprawach leśnictwa. Zadania w zakresie gospodarki lasami niepaństwowymi były ujęte w regulaminach organizacyjnych starostw i UM w Białymstoku oraz przypisane do realizacji odpowiednim komórkom organizacyjnym.

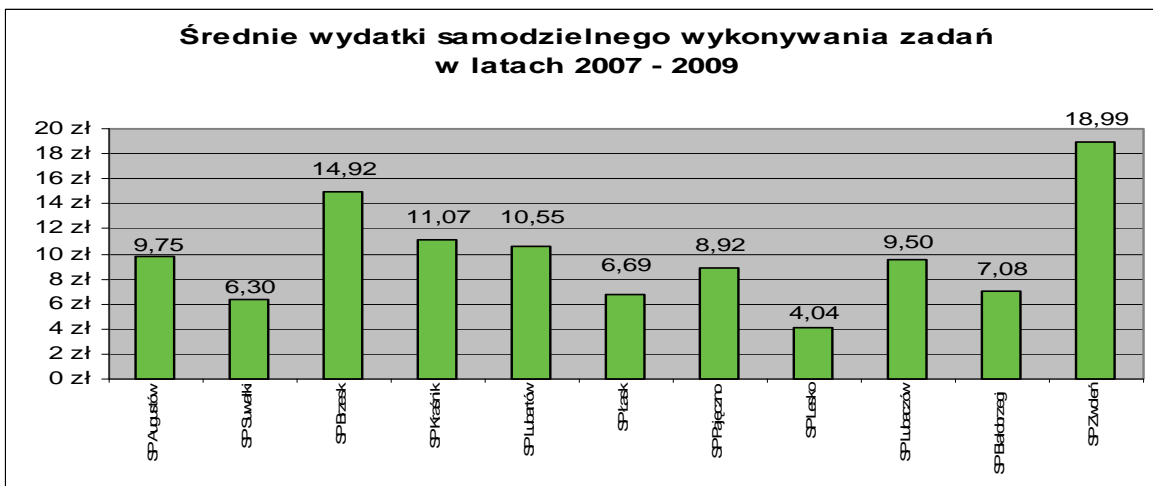
W przypadku pierwszego modelu organizacyjnego (samodzielne wykonywanie zadań przez powiat) wydatki, jakie poniosły powiaty na realizację zadań w zakresie gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych, wyniosły w przeliczeniu na jeden ha powierzchni leśnej (w latach 2007-2009) średnio od 4,04 zł w Starostwie Powiatowym w Lesku do 18,99 zł w Starostwie Powiatowym w Zwoleniu, co przedstawia wykres nr 5.⁶⁰

⁵⁷ Starostwa Powiatowe w: Augustowie, Białobrzegach, Brzesku, Kraśniku, Lesku, Lubaczowie, Lubartowie, Łasku, Pajęcznie, Suwałkach i Zwoleniu.

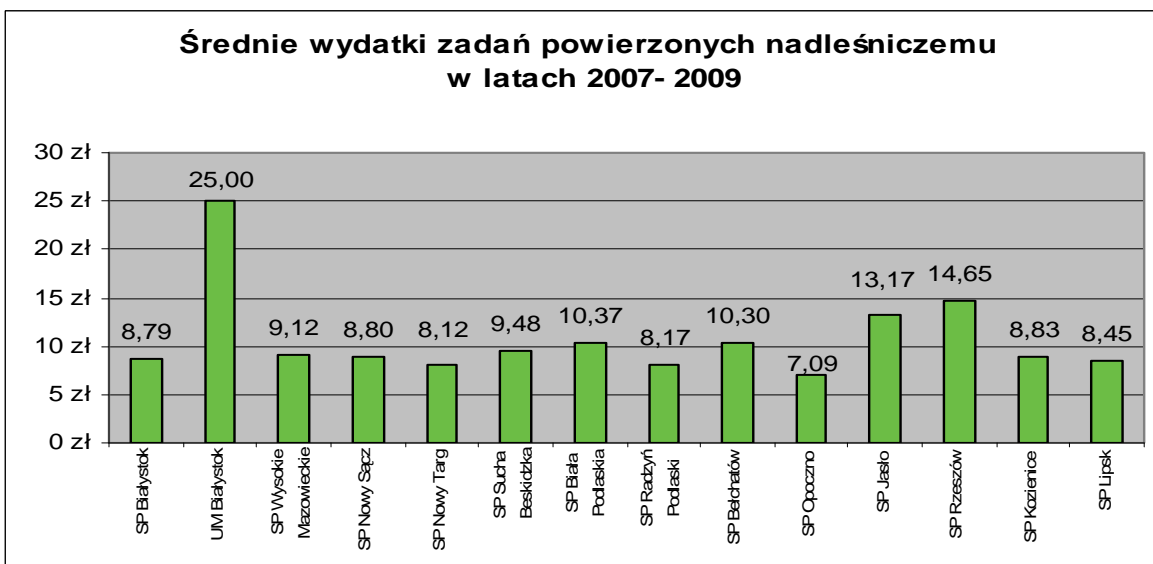
⁵⁸ Według stanu na 30 czerwca 2010 r.

⁵⁹ Starostwa Powiatowe w: Bełchatowie, Białej Podlaskiej, Białymstoku, Jaśle, Kozienicach, Lipsku, Nowym Sączu, Nowym Targu, Opocznie, Radzynie Podlaskim, Rzeszowie, Suchej Beskidzkiej i Wysokiem Mazowieckiem.

⁶⁰ Główną pozycję wydatkową stanowiły wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi oraz wydatki rzeczowe (np. zakup przyrządów do cechowania drewna).



W drugim rozwiązaniu organizacyjnym (powierzenie zadań nadleśniczemu) wydatki na te cele wyniosły średnio od 7,09 zł w *Starostwie Powiatowym w Opcznie* do 25,0 zł w *UM w Białymstoku*, co zostało przedstawione na wykresie nr 6.



3.3.9. Wykonywanie przez nadleśniczych Lasów Państwowych zadań określonych w porozumieniach zawartych ze starostami.

1. W 18 objętych kontrolą nadleśnictwach nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych prowadzony był na podstawie porozumień zawartych ze starostami. Do najczęściej powierzanych przez starostów zadań należało prowadzenie oceny stanu drzewostanów, cechowanie drewna i wydawanie świadectw legalności pozyskania oraz określanie w drodze decyzji: zadań właścicieli lasów w przypadku niewykonania obowiązków w zakresie powszechnej ochrony lasów, trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania albo zadań zawartych w uproszczonym planie

urządzenia lasu lub stosownych decyzjach; zadań hodowlanych i ochronnych dla lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) oraz - w przypadku braku uproszczonych planów urządzenia lasu - zadań w zakresie wyrębu drewna i innych zadań z zakresu gospodarki leśnej. Na podstawie zawartych porozumień, 16 z 18 nadleśniczych zostało upoważnionych przez starostów do wydawania w ich imieniu decyzji administracyjnych.⁶¹

Wszystkie skontrolowane nadleśnictwa były organizacyjnie i kadrowo przygotowane do wykonywania zadań wynikających z zawartych porozumień. Powierzone zadania wykonywane były przez specjalistów ds. lasów nadzorowanych oraz leśniczych i podleśniczych.

2. Prawidłowo, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizowane były zadania dotyczące gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych, określone w porozumieniach zawartych ze starostami. W kontrolowanych nadleśnictwach na bieżąco dokonywano przeglądu drzewostanów i w przypadkach kiedy uznano, że właściciele lasów nie wywiązują się należycie z obowiązków określonych w ustawie o lasach albo nie wykonują zadań zawartych w dokumentacji urządzeniowej, nakazywano właścicielom - w formie decyzji administracyjnej - wykonanie prac hodowlanych, czynności pielęgnacyjnych, czy też zabiegów ochronnych w drzewostanie. Na przykład:

- *Nadleśniczy Nadleśnictwa w Kozienicach wydał 49 decyzji nakazujących właścicielom lasów niepaństwowych wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych i ochronnych w drzewostanach. Wszystkie zadania określone w decyzjach zostały wykonane,*
- *Nadleśniczy Nadleśnictwa Międzyrzec, na podstawie przeprowadzonych oględzin drzewostanów, wydał łącznie 69 decyzji nakazujących właścicielom wykonanie zabiegów ochronnych i hodowlanych. Ponowna lustracja drzewostanów potwierdziła wykonanie zadań określonych w decyzjach.*

Kontrola prawidłowości prowadzenia przez nadleśniczych postępowań administracyjnych wykazała, że w ośmiu nadleśnictwach⁶² wydano 196 decyzji (z 440 zbadanych przez NIK) z naruszeniem przepisów określonych w Kpa:

- w 166 sprawach nie udokumentowano oględzin drzewostanu protokołem, co było niezgodne z przepisem art. 67 § 2 pkt 3 Kpa,
- 60 decyzji nie zawierało uzasadnienia faktycznego oraz pouczenia, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie (naruszenie art. 107 § 1 i § 3 Kpa),

⁶¹ Do wydawania decyzji w imieniu starosty nie zostali upoważnieni Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy oraz Nadleśniczy Nadleśnictwa Bełchatów.

⁶² Nadleśnictwa: Dobieszyn, Dojlidy, Głogów Małopolski, Opoczno, Rudka, Smardzewice, Zwolen i Żednia.

- w 27 postępowaniach, przed wydaniem decyzji nadleśniczowie nie dopełnili obowiązku pouczenia strony o prawie zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia, co uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu,
- w podstawie prawnej 20 decyzji nie wskazano odpowiednich jednostek redakcyjnych art. 24 ustawy o lasach,
- 19 decyzji wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron - niezgodnie z art. 36 Kpa - o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.
 - *Na przykład, w Nadleśnictwie Dobieszyn wydano 60 decyzji administracyjnych określających właścicielom lasów niepaństwowych wykonanie obowiązków w zakresie pielęgnacji i ochrony lasu. Wszystkie decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów Kpa: decyzje nie zawierały uzasadnienia faktycznego, nie zawierały pouczenia, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, zostały podpisane przez nieuprawnionego pracownika Nadleśnictwa.*

Stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu przepisów Kpa, były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników nadleśnictw oraz brakiem nadzoru nad tymi pracownikami.

3. Trzech nadleśniczych⁶³ nie wydało lub nie przygotowało 1.670 właścicielom łącznie 1.006,88 ha lasów rozdrobionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach oraz postanowień porozumień zawartych ze starostami. W ocenie NIK brak tych decyzji utrudnia prawidłowe wykonywanie zadań hodowlanych i ochronnych w lasach. Na przykład:

- *Nadleśniczy Nadleśnictwa Rudka nie dopełnił obowiązku wydania 703 właścicielom 411,28 ha lasów rozdrobionych (2,2% lasów niepaństwowych ogółem na terenie powiatu wysokomazowieckiego) decyzji administracyjnych określających - na podstawie inwentaryzacji stanu lasu - zadania hodowlane i ochronne,*
- *Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy nie dopełnił obowiązku przygotowania 600 właścicielom 299,6 ha lasów rozdrobionych (2,9% lasów niepaństwowych ogółem) projektów decyzji administracyjnych (wymaganych art. 19 ust. 3 ustawy o lasach) określających na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, zadania hodowlane i ochronne, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 pkt b porozumień zawartych ze Starostą Białostockim.*

⁶³ Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy, Rudka oraz Żednia.

3.3.10. Stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych

1. Oględziny drzewostanów na obszarze skontrolowanych powiatów, o łącznej powierzchni 899,05 ha (3% ogólnej powierzchni lasów w tych powiatach)⁶⁴ wykazały, że stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych był dobry. Na obszarze 15,79 ha (1,8% powierzchni poddanych oględzinom) stwierdzono następujące szkody w drzewostanie i zagrożenia:

- *na obszarze sześciu nieruchomości leśnych o łącznej powierzchni 1,7525 ha spowodowane czynnikami abiotycznymi (uszkodzenia drzewostanu z powodu silnych wiatrów lub od okiści śnieżnej),*
- *niewielkie szkody w drzewostanie wywołane przez grzyby (huba korzeniowa) oraz owady (kornika drukarza) na 21 nieruchomościach o łącznej powierzchni 4,7918 ha,*
- *na obszarze dziewięciu działek o łącznej powierzchni 9,25 ha spowodowane czynnikami antropogenicznymi (nielegalne wysypiska odpadów, zagrożenie pożarowe wokół jeziora).*

W ocenie biegłego i specjalistów, stwierdzone w wyniku oględzin szkody nie miały zasadniczego wpływu na zachowanie trwałości lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania.

Oględzin nieruchomości leśnych wykazały również, że na powierzchni 10,61 ha właściciele nie dokonali ponownego wprowadzenia roślinności leśnej, co w ocenie specjalistów zagraża trwałości lasu. W przypadku 14 nieruchomości leśnych o łącznej powierzchni 13,29 ha, położonych na obszarze powiatów *belchatowskiego, pajęczańskiego, łaskiego i opoczyńskiego* wystąpiły niezgodności zapisów w dokumentacji urzędniowej ze stanem faktycznym na gruncie.

2. Wielkoobszarowa Inwentaryzacja Stanu Lasu charakteryzuje stan zdrowotny, sanitarny i kondycję lasów, poprzez analizę szeregu cech drzewostanów.

Długość całego cyklu Wielkoobszarowej Inwentaryzacji wynosi 5 lat, co oznacza, że coroczne pomiary i obserwacje przeprowadzane są na 20% traktów rozłożonych na terenie całego kraju. Pomiary i obserwacje wykonywane są na stałych powierzchniach próbnych. Podstawą wyznaczenia sieci tych powierzchni jest układ powierzchni obserwacyjnych (ICP Forest) dla oceny uszkodzeń w lasach, zgodny z układem obowiązującym w Unii Europejskiej (tj. z siecią 16x16 km).

We wszystkich zestawieniach Wielkoobszarowej Inwentaryzacji obraz stanu lasu zdrowotnego lasów niepaństwowych położonych na obszarze sześciu województw (lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego

⁶⁴ Oględziny zostały przeprowadzone z udziałem biegłego i specjalistów z dziedziny leśnictwa. Byli to specjaliści leśnicy zatrudnieni w Biurze Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej oraz w Nadleśnictwach Lasów Państwowych.

i podlaskiego⁶⁵) jawi się jako dobry i zbliżony do stanu zdrowotnego drzewostanów zarządzanych przez Lasy Państwowe, a nawet, w niektórych cechach je przewyższa. Drzewostany nieuszkodzone zajmują od 77,3% powierzchni lasów w województwie podlaskim do 93,3% w województwie podkarpackim. Udział drzewostanów uszkodzonych (wg przyczyn: opieńka, huba korzeniowa, owady, grzyby i bakterie, wiatr, pożar, zwierzyna - spalowanie, zgryzanie, śnieg - okiść) w Lasach Państwowych i lasach prywatnych nie jest zbyt zróżnicowany i wynosi 15,4%.

Stan zdrowotny lasu, na podstawie danych z Wielkoobszarowej Inwentaryzacji, scharakteryzowany za pomocą struktury drzew, drzewostanu panującego według klas długości i wypełnienia korony, obrazuje również dobrą kondycję ekosystemów leśnych. Udział drzew w klasach wypełnienia korony powyżej 50%, w Lasach Państwowych wynosi 72,1%, zaś w lasach niepaństwowych 72,6%. Udział drzew w klasach kondycji bardzo dobrej i dobrej, w Lasach Państwowych wynosi 49,2%, natomiast w lasach prywatnych omawianych województw 57,9%.

3.3.11. Finansowe rezultaty kontroli

Na dzień 1 czerwca 2011 r. finansowe rezultaty kontroli wyniosły 14,3 tys. zł. Dotyczyły niedochodzenia przez Powiat Opoczyński kary z tytułu nieterminowej realizacji umowy z 6 czerwca 2007 r. zawartej ze spółką z Warszawy w sprawie wykonania dokumentacji urządzeniowej dla lasów niepaństwowych położonych na terenie *powiatu opoczyńskiego*.

⁶⁵ Skontrolowane powiaty położone są na obszarze sześciu województw Polski wschodniej, centralnej i południowej, to jest: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano m.in. periodyki i materiały publikowane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, dane Głównego Urzędu Statystycznego, literaturę specjalistyczną dotyczącą lasów niepaństwowych i doniesienia prasowe. Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy założeniu objęcia kontrolą przez każdą z delegatur NIK czterech starostw powiatowych o największej powierzchni lasów niepaństwowych na terenie województwa (w tym dwóch starostw, które podpisały porozumienia z nadleśniczymi Lasów Państwowych o realizacji zadań i dwóch, które takich porozumień nie podpisały) oraz trzech nadleśnictw Lasów Państwowych, które podpisały porozumienia ze starostwami objętymi kontrolą

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Piętnastu pracowników Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych oraz Biur Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej zostało powołanych, w trybie art. 49 ust. 4-5 ustawy o NIK, jako specjaliści z zakresu leśnictwa, do uczestnictwa w oględzinach lasów niepaństwowych w zakresie oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego drzewostanów. Delegatura NIK w Łodzi do przeprowadzenia oględzin stanu lasów powołała biegłego. W trakcie kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego zasięgnięto informacji o wydanych warunkach zabudowy i pozwoleniach na budowę na nieruchomościach, na których nastąpiła zmiana lasu na użytek rolny.

Wyniki kontroli przedstawiono w protokołach kontroli oraz omówiono podczas 13 porad pokontrolnych. Kierownicy 42 jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń, a Nadleśniczy Nadleśnictwa Dobieszyn odmówił podpisania protokołu kontroli.

Do kierowników jednostek objętych kontrolą skierowano 43 wystąpienia pokontrolne (ostatnie 4 stycznia 2011 r.). Do ocen, uwag i wniosków przedstawionych w jednym wystąpieniu zostało zgłoszonych siedem zastrzeżeń, oddalonych uchwałą komisji odwoławczej NIK. Do adresatów wystąpień sformułowano 127 wniosków pokontrolnych dotyczących 15 problemów, z których do 1 czerwca 2011 r. 102 zostały zrealizowane, a 25 było w trakcie realizacji. Wnioski NIK dotyczyły głównie:

w starostwach powiatowych i w Urzędzie Miejski w Białymstoku

- podjęcia działań zmierzających do objęcia dokumentacją urzędzeniową całej powierzchni lasów niepaństwowych, położonych na terenie powiatu,
- sporządzania rzetelnych sprawozdań statystycznych L-03 o lasach niepaństwowych,
- podjęcia działań zapewniających rzetelne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych nadleśniczom,
- bezzwłocznego wszczynania postępowań egzekucyjnych wobec właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali obowiązków i zadań ustalonych w decyzjach administracyjnych,
- prowadzenia z zachowaniem zasad Kpa postępowań administracyjnych w sprawach wydania decyzji nakazujących właścicielom lasów realizację ich obowiązków, decyzji zatwierdzających aktualizację użytków gruntowych i gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz decyzji zezwalających na zmianę lasu na użytek rolny,
- wydania wszystkim właścicielom lasów niepaństwowych decyzji, o których stanowi art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha;

w nadleśnictwach Lasów Państwowych:

- wydania wszystkim właścicielom lasów niepaństwowych decyzji, o których stanowi art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha,
- prowadzenia postępowań administracyjnych z zachowaniem zasad Kpa,
- systematycznego przedkładania starostom kwartalnych informacji o wykonaniu powierzonych zadań, dotyczących gospodarki w lasach niepaństwowych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała pięć zawiadomień: trzy do Prokuratury, do Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku i do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Delegatura NIK w Rzeszowie, w związku z ustaleniami w Starostwie Powiatowym w Lesku, przeprowadziła kontrolę doraźną (I/11/004) w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie, w Starostwie Powiatowym w Lesku oraz w Nadleśnictwie Baligród.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę, a także ocena kontrolowanej działalności

L.p.	Jednostka, w której przeprowadzono kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności: P – pozytywna, P(n) – pozytywna z nieprawidłowościami, P(u) – pozytywna z uchybieniami, N – negatywna	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1	2	3	4
1.	Starostwo Powiatowe w Augustowie	P (n)	Delegatura w Białymstoku
2.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	N	
3.	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	P (n)	
4.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	N	
5.	Urząd Miejski w Białymstoku	N	
6.	Nadleśnictwo Dojlidy	P (n)	
7.	Nadleśnictwo Żednia	P (n)	
8.	Nadleśnictwo Rudka	P (n)	
9.	Starostwo Powiatowe w Brzesku	P (n)	
10.	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu	P (n)	
11.	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	N	
12.	Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej	P (n)	
13.	Nadleśnictwo Krościenko	P (n)	
14.	Nadleśnictwo Nowy Targ	P (n)	
15.	Nadleśnictwo Stary Sącz	P (n)	
16.	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej	P (n)	Delegatura w Lublinie
17.	Starostwo Powiatowe w Kraśniku	P (n)	
18.	Starostwo Powiatowe w Lubartowie	P (n)	
19.	Starostwo Powiatowe w Radzynie Podlaskim	P (u)	
20.	Nadleśnictwo Biała Podlaska	P (u)	
21.	Nadleśnictwo Międzyrzec Podlaski	P (u)	
22.	Nadleśnictwo Radzyń Podlaski	P	
23.	Starostwo Powiatowe w Bełchatowie	N	
24.	Starostwo Powiatowe w Łasku	P (n)	
25.	Starostwo Powiatowe w Opocznie	P (n)	
26.	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie	P (n)	
27.	Nadleśnictwo Bełchatów	P	
28.	Nadleśnictwo Opoczno	P	
29.	Nadleśnictwo Smardzewice	P	
30.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	P (u)	Delegatura w Rzeszowie
31.	Starostwo Powiatowe w Lubaczowie	P (n)	
32.	Starostwo Powiatowe w Lesku	N	
33.	Starostwo Powiatowe w Rzeszowie	P (n)	
34.	Nadleśnictwo Głogów Małopolski	P (u)	
35.	Nadleśnictwo Kołaczyce	P	
36.	Nadleśnictwo Strzyżów	P	
37.	Starostwo Powiatowe w Białobrzegach	N	Delegatura w Warszawie
38.	Starostwo Powiatowe w Kozienicach	P (n)	
39.	Starostwo Powiatowe w Lipsku	P (n)	
40.	Starostwo Powiatowe w Zwoleniu	P (n)	
41.	Nadleśnictwo Sobieszyn	P (n)	
42.	Nadleśnictwo Kozienice	P	
43.	Nadleśnictwo Zwoleń	P (n)	

Załącznik nr 2

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres
1.	2.	3.	4
1.	Franciszek Wiśniewski	Starosta Augustowski	od 27.11.2006 r.
2.	Wiesław Pusz	Starosta Białostocki	od 1.01.1999 r.
3.	Szczepan Ołdakowski	Starosta Suwalski	od 18.11.2002 r.
4.	Bogdan Zieliński	Starosta Wysokomazowiecki	od 24.11.2006 r.
5.	Tadeusz Truskolaski	Prezydent Miasta Białegostoku	od 5.12.2006 r.
6.	Jeremi Szklarzewski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy	od 1.10.1992 r.
7.	Zdzisław Bosko Miroslaw Sienkiewicz	Nadleśniczy Nadleśnictwa Żednia Nadleśniczy Nadleśnictwa Żednia	1.10.1992 r. – 9.10.2007 r. od 10.10.2007 r.
8.	Marek Godlewski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Rudka	od 1.10.1992 r.
9.	Ryszard Ożóg	Starosta Brzeski	od 27.11.2006 r.
10.	Jan Golonka	Starosta Nowosądecki	od 12.11.1998 r.
11.	Krzysztof Faber	Starosta Nowotarski	od 27.11.2006 r.
12.	Andrzej Pajak	Starosta Suski	od 10.11.1998 r.
13.	Olaf Dobrowolski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Krościenko	od 11.11.1992 r.
14.	Roman Latoń	Nadleśniczy Nadleśnictwa Nowy Targ	od 1.06.1986 r.
15.	Paweł Szczygieł	Nadleśniczy Nadleśnictwa Stary Sącz	od 16.04.2007 r.
16.	Tadeusz Łazowski	Starosta Bialski	od 4.12.2006 r.
17.	Tadeusz Wojtak	Starosta Kraśnicki	od 23.11.2006 r.
18.	Marian Starownik Fryderyk Puła	Starosta Lubartowski Starosta Lubartowski	9.11.1998 r. – 18.05.2010 r. od 19.05.2010 r.
19.	Jerzy Kulak Lucjan Kotwica	Starosta Radzyński Starosta Radzyński	8.11.2006 r. – 21.06.2010 r. od 22.06.2010 r.
20.	Paweł Ligaj Janina Giermaz	Nadleśniczy Nadleśnictwa Biała Podlaska Nadleśniczy Nadleśnictwa Biała Podlaska	1.02.1993 r. – 6.12.2008 r. od 1.04.2009 r.
21.	Janusz Paderewski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Międzyrzec Podlaski	od 1.02.1993 r.
22.	Krzysztof Hołowiński Tomasz Bylina Krzysztof Połowiński	Nadleśniczy Nadleśnictwa Radzyń Podl. Nadleśniczy Nadleśnictwa Radzyń Podl. Nadleśniczy Nadleśnictwa Radzyń Podl.	1.08.2002 r. - 16.07.2007 r. 17.07.2007r.- 30.06.2008r od 1.08.2008 r.
23.	Jarosław Bruzda	Starosta Bełchatowski	od 6.12.2006 r.
24.	Cezary Gabryjczyk	Starosta Łaski	od 23.11.2006 r.
25.	Beata Mateusiak-Pielucha	Starosta Pajęczański	od 24.11.2006 r.
26.	Józef Róg	Starosta Opoczyński	od 27.11.2006 r.
27.	Jarosław Zając	Nadleśniczy Nadleśnictwa Bełchatów	od 1.10.2006 r.
28.	Jerzy Szczegielniak	Nadleśniczy Nadleśnictwa Opoczno	od 1.10.1992 r.
29.	Marek Dyśko	Nadleśniczy Nadleśnictwa Smardzewice	od 1.01.1994 r.
30.	Adam Kmiecik	Starosta Jasielski	od 8.12.2006 r.
31.	Marek Celina	Starosta Leski	od 24.11.2006 r.
32.	Józef Michalik	Starosta Lubaczowski	od 10.11.1998 r.
33.	Józef Jodłowski	Starosta Rzeszowski	od 18.10.2005 r.
34.	Jan Kraczek Ireneusz Hołodniak Andrzej Kochmański	Nadleśniczy Nadleśnictwa Kołaczyce Nadleśniczy Nadleśnictwa Kołaczyce Nadleśniczy Nadleśnictwa Kołaczyce	1.01.2008 r. – 8.01.2008 r. 9.01.2008 r. – 28.01.2008 r. od 29.01.2008 r.
35.	Jerzy Chłopek	Nadleśniczy Nadleśnictwa Głogów Małopolski	od 1.10.1992 r.
36.	Andrzej Modliszewski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Strzyżów	od 1.12.1998 r.
37.	Andrzej Oziębło	Starosta Białobrzegi	od 27.11.2006 r.
38.	Tadeusz Stąpór	Starosta Kozienicki	od 6.12.2006 r.
39.	Roman Antoni Bochyński	Starosta Lipski	od 27.11.2006 r.
40.	Jerzy Koziński	Starosta Zwoleński	od 4.11.1998 r.
41.	Jan Chryzostom Czachowski	Nadleśniczy Nadleśnictwa Sobieszyn	od 27.10.1992 r.

42.	Janusz Bujak Tomasz Sot	Nadleśniczy Nadleśnictwa Kozienice Nadleśniczy Nadleśnictwa Kozienice	5.01.2002 r. – 2.12.2009 r. od 3.12.2009 r.
43.	Zbigniew Janusz Jamróz	Nadleśniczy Nadleśnictwa Zwoleń	od 22.02.2006 r.

Załącznik nr 3**Lasy prywatne w wybranych krajach Unii Europejskiej⁶⁶**

Lasy prywatne w większości krajów europejskich, podobnie jak w Polsce, w dużej części są własnością rolników i stanowią ważną część gospodarstw rolnych. Ze względu na duży udział powierzchniowy lasów prywatnych, w wielu krajach Unii Europejskiej ich znaczenie gospodarcze dla kraju oraz dla samych właścicieli jest znacznie większe niż w Polsce. Cechą charakterystyczną lasów prywatnych w Europie, podobnie jak w Polsce, jest ich duże rozdrobnienie. Szacuje się, że jest około 12 mln właścicieli gospodarujących na powierzchni 115 mln ha lasów, czyli przeciętnie około 9,6 ha lasów w jednym gospodarstwie. Małe gospodarstwa leśne, które najczęściej stanowią część gospodarstw rolnych, posiadają dwie wspólne cechy. Pierwszą z nich jest ich niewielkie znaczenie ekonomiczne - nie są dla właścicieli głównym źródłem dochodów. Drugą ich cechą jest rozbieżność między celami właściciela lasów oraz celami wyznaczonymi przez politykę leśną państwa - właściciel zainteresowany jest przede wszystkim szybkim zwrotem zainwestowanych środków. Trudno się dziwić takiemu zachowaniu właścicieli wobec braku dostatecznych zachęt do prowadzenia gospodarki leśnej ze strony państwa oraz w związku z niedostatecznym poziomem umiejętności samych właścicieli i brakiem profesjonalnego doradztwa oraz szkoleń. Uznając, że wymienione elementy decydują o nie najlepszej sytuacji małych gospodarstw leśnych w całej Europie, należy podkreślić, że największy wpływ na stan lasów prywatnych mają przede wszystkim trudności w efektywnym zarządzaniu niewielkimi powierzchniami leśnymi. Jest to szczególnie widoczne w krajach, w których sieć zorganizowanych wspólnych form gospodarowania jest słabo rozwinięta.

Szwecja. Lasy produkcyjne, czyli takie gdzie według zapisów ustawowych przyrost roczny na 1 ha wynosi co najmniej 1 m³, zajmują powierzchnię 22,6 mln ha. Ponad połowa lasów znajduje się w rękach właścicieli prywatnych, a 25% należy do spółek leśnych. 350 tys. właścicieli lasów zorganizowanych jest w 25 tys. różnego rodzaju „przedsiębiorstw” o przeciętnej powierzchni 45 ha. Do siedmiu stowarzyszeń prywatnych właścicieli leśnych należy około 90 tys. właścicieli, którzy posiadają około 6 mln ha lasów. Wszystkie lasy niezależnie od właściciela są dostępne dla ludności.

Finlandia. Liczba indywidualnych właścicieli lasów szacowana jest na 900 tys., co oznacza że co piąty Fin posiada las. Do leśnych gospodarstw rodzinnych należy 61% powierzchni leśnej (około 14 mln ha lasów). Liczba prywatnych gospodarstw leśnych

⁶⁶ Poradnik dla właścicieli lasów prywatnych, op. cit., str. 14-17.

o powierzchni powyżej 1 ha szacowana jest na 440 tys. Średnia powierzchnia gospodarstwa na tle danych europejskich jest duża i wynosi 26 ha. O takiej średniej decyduje duży udział gospodarstw leśnych o powierzchni powyżej 50 ha (14%, tzn. około 61 tys.). Lasy tych gospodarstw stanowią ponad 51% powierzchni lasów prywatnych. Z lasów prywatnych pochodzi 80% drewna zużywanego przez przemysł (około 50 mln m³ drewna rocznie).

W Finlandii istnieje 155 stowarzyszeń właścicieli lasów, których głównym celem jest pomoc w rozwoju gospodarki leśnej, poprawa opłacalności produkcji leśnej i doradztwo. Stowarzyszenia zgrupowane są w 13 regionalnych związkach, które pośredniczą między stowarzyszeniami a Radą Leśną Centralnego Związku Producentów Rolnych i Właścicieli Lasów. Przynależność do stowarzyszeń jest dobrowolna i związana z ponoszeniem niewielkich opłat członkowskich.

Niemcy. Lasy prywatne należą do około 1,3 mln właścicieli, z których 90% to rolnicy. Około 1 mln właścicieli posiada las o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Średnia powierzchnia prywatnego gospodarstwa leśnego wynosi około 7,7 ha. W strukturze powierzchniowej lasów prywatnych objętych statystyką (lasy o powierzchni powyżej 1 ha) dominują gospodarstwa o powierzchni od 1-20 ha, które stanowią 58% wszystkich gospodarstw. Gospodarstwa największe, powyżej 1 ha, stanowią 14%. Prywatny sektor leśny jest dobrze zorganizowany w ponad 5 tys. różnego rodzaju wspólnot i zrzeszeń leśnych. Przeciętnie na terenie „starych” landów do jednego zrzeszenia należy 88 właścicieli, którzy posiadają ponad 900 ha lasów. Większe zrzeszenia są na terenie landów byłego NRD, gdzie w jednym zrzeszeniu jest 200 właścicieli posiadających łącznie 2 tys. ha. W sumie do wszystkich zrzeszeń należy 447 tys. właścicieli gospodarujących na 3,2 mln ha lasów.

Litwa. Lasy prywatne na Litwie zajmują powierzchnię 641 tys. ha (31% powierzchni lasów); prawie 400 tys. ha lasów (19%) jest przygotowywane do zwrotu byłym właścicielom. Liczba właścicieli szacowana jest na około 210 tys. Przeciętna wielkość gospodarstwa leśnego wynosi 4,5 ha, a prawie 75% właścicieli ma nie więcej niż 5 ha lasów. Większość lasów jest w pełni dostępna dla społeczeństwa. Właściciele reprezentuje Stowarzyszenie Prywatnych Właścicieli Lasów Litwy, składające się z 38 jednostek lokalnych.

Przedstawiony krótki przegląd podstawowych informacji o prywatnym sektorze leśnym w wybranych krajach Unii Europejskiej wskazuje, że jego podstawy organizacyjne (gospodarstwo leśne jako część gospodarstwa rolnego, niewielka powierzchnia lasów

w jednym gospodarstwie) oraz gospodarcze (niska efektywność oraz niewielkie znaczenie ekonomiczne gospodarki leśnej w przeważającej części krajów, poza Finlandią) są bardzo podobne. W „starych” krajach UE, takich jak Niemcy, Austria, Finlandia i Szwecja oraz Francja znacznie lepiej niż np. w Polsce, Czechach czy na Litwie, zorganizowany jest system pomocy i doradztwa dla właścicieli lasów prywatnych. Ponadto w krajach o długiej tradycji gospodarki rynkowej oraz demokratycznych systemach politycznych, znacznie lepiej są zorganizowane samorządowe podmioty łączące właścicieli lasów oraz stwarzające szansę na poprawę ich funkcjonowania i ekonomiczną opłacalność produkcji leśnej.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1.	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3.	Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4.	Prezes Rady Ministrów
5.	Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6.	Minister Środowiska
7.	Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8.	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
9.	Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10.	Senacka Komisji Środowiska
11.	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
12.	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych