

OSO i lasy - dbr BOS
20.07.2012r.
[Signature]



Przed M. Pałatk
- do publikacji w BIP
23.07.2012 yjt

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

STAROSTWO POWIATOWE
w Nidzicy
wpłynięcie dnia 20 LIP 2012
[Signature]
zał. podpis

LOL-4101-02-14/2012, P/12/155

Olsztyn, dnia 19 lipca 2012 r.

Pan
Grzegorz Napiwodzki
Starostwa Powiatu Nidzickiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Nidzicy („Starostwie”) kontrolę w zakresie wykorzystania środków publicznych ujętych w programach rozwoju obszarów wiejskich na zalesianie gruntów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 6 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK¹, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe wykonywanie zadań związanych z przekwalifikowaniem zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006² gruntów rolnych na grunty leśne oraz zapewnienie środków na realizację tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nierzetelnego dokonania oceny udatności upraw leśnych założonych na trzech działkach,
- wydawania decyzji z opóźnieniem oraz niepowiadamiania stron o przyczynach zwłoki i o nowym terminie ich wydania,
- nierzetelnego ujmowania w sprawozdaniach GUS L-03 danych o powierzchni ogólnej lasów niepaństwowych oraz powierzchni przekazanej w nadzór jednostkom Lasów Państwowych.

¹ W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227 poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

² Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich objęty wsparciem ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

1. Starosta prawidłowo realizował zadania określone w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³ dotyczące dokonywania oceny udatności upraw leśnych oraz należycie wywiązał się z obowiązku przekwalifikowania, w drodze decyzji, zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na grunty leśne. W latach 2008 – 2012 (do 30 czerwca), zadania w tym zakresie prowadziły w różnych okresach trzy komórki organizacyjne Starostwa. W komórkach tych wyznaczono osobę, która m.in. na podstawie otrzymanych z Oddziałów Regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa („OR ARiMR”) informacji o złożonych wnioskach dotyczących zalesień gruntów rolnych na terenie powiatu nidzickiego, analizowała dane pod kątem ustalenia terminu dokonania oceny udatności upraw. Starostwo corocznie występowało do OR ARiMR o udostępnienie danych osobowych beneficjentów oraz niezbędnych danych dotyczących zalesionych działek. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach zalesione w ramach PROW na lata 2004-2006 grunty rolne zostały objęte oceną udatności, którą w latach 2009-2010 przeprowadzał pracownik Starostwa wraz z przedstawicielem nadleśnictwa właściwego ze względu na lokalizację gruntów, a od 2011 r. - komisje składające się wyłącznie z pracowników nadleśnictw w ramach zawartych przez Starostę porozumień.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych ocen udatności upraw, które zakończyły się wydaniem 49 decyzji dotyczących przekwalifikowania gruntów wykazała m.in., że:

- We wszystkich przypadkach, ocenę udatności upraw dokonano w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o lasach,
- W 29 protokołach, dotyczących ocen udatności upraw przeprowadzonych w latach 2009-2010, odnotowano jedynie końcową ocenę (uprawa udana), bez wskazania kryteriów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia RM z dnia 11 sierpnia 2004 r.⁴. Ponadto w jednym z tych protokołów, komisja która uznała uprawę leśną, o powierzchni 8,29 ha, za udaną zaleciła właścicielowi dosadzenie sosny, modrzewia i dębu, odpowiednio w ilości 4 tys. szt., 0,5 tys. szt. i 1 tys. szt.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z §10 ust. 7 ww. rozporządzenia Starosta, dokonując oceny udatności uprawy leśnej na gruntach rolnych, był zobowiązany do wzięcia po uwagę takich kryteriów jak stopień pokrycia powierzchni uprawy oraz przydatność hodowlaną.

- W 33 przypadkach dotyczących dokonania w 2011 r., oceny udatności upraw przez komisje złożone z pracowników nadleśnictw, odnotowano w protokołach kryteria określone w ww. załączniku nr 4,
- W przypadku upraw założonych w 2007 r. na działkach o nr 12/3, 16/1 i 19/5 położonych w obrębie Janowo o łącznej zalesionej powierzchni 38,75 ha dokonano dwukrotnej oceny udatności. Pierwsza ocena z maja 2011 r. wykazała, że stopień pokrycia tych upraw wynosił 71% (uprawy uznano za udane). Tymczasem geodeta sporządzając na zlecenie Starosty operat klasyfikacyjny, po dokonaniu pomiarów geodezyjnych ww. działek uznał, że przeklasyfikowaniu na grunt leśny podlegała jedynie powierzchnia 22,57 ha (52%), zaś pozostała powierzchnia 16,18 ha (42%), z uwagi iż nie była pokryta uprawą leśną, nie podlegała przeklasyfikowaniu. W sierpniu 2011 r. właściciel gruntu wystąpił z prośbą do Starosty o dokonanie ponownej oceny udatności z uwagi na konieczność uzupełnienia upraw nowymi sadzonkami drzew. Druga ocena udatności z maja 2012 r. wykazała, że stopień pokrycia ww. upraw wynosił od 71% do 80%, a tym samym uznano je za udane. Według operatu klasyfikacyjnego z maja 2012 r. przeklasyfikowaniem na grunt leśny objęto powierzchnię 39,36 ha. Należy przy tym zaznaczyć, że omawiane oceny udatności upraw dokonywał nadleśniczy, któremu zadanie to zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o lasach, Starosta powierzył w drodze porozumienia.

W ocenie NIK, wyżej opisana sytuacja wskazuje, na nierzetelne przeprowadzenie pierwszej oceny udatności omawianych upraw.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

⁴ 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929 ze zm.)

2. W latach 2008-2012 (I kwartał), Starosta wydał 57 decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacji gruntów rolnych na leśne o łącznej powierzchni 327,94 ha, w tym 49 decyzji dotyczyło 286,92 ha gruntów zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006.

Analiza dokumentacji związanej z wydaniem ww. 49 decyzji wykazała, że wszystkie spełniały wymogi art. 107 Kpa⁵, tj. zawierały m.in. powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie. Stwierdzono jednocześnie, iż we wszystkich tych przypadkach, w toku postępowań administracyjnych nie przestrzegano obowiązujących przepisów Kpa. Nie zachowano bowiem formy pisemnej przy wszczynaniu postępowania (art. 14 § 1 Kpa). Nie dotrzymano 30 dniowego terminu załatwienia sprawy (art. 35 § 3 Kpa), gdyż decyzje te zostały wydane po upływie od 51 dni do 300 dni od wszczęcia postępowania. Strony nie były również informowane o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji oraz o nowym terminie załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).

3. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny 22 działek o łącznej powierzchni zalesionej 74,41 ha (pow. ewidencyjna 103,94 ha), objętych decyzjami o przekwalifikowaniu zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na leśne wykazały, że na wszystkich działkach znajdowały się zalesienia, a obecni w czasie oględzin przedstawiciele nadleśnictw potwierdzili, że były one wykonane zgodnie z planami zalesień, zaś różnice w wysokości poszczególnych drzew wynikały z warunków siedliskowych, cech gatunkowych drzew oraz wykonanych przez właścicieli upraw poprawek w ramach dodatkowych nasadzeń.

Oględziny wykazały również, że:

- na działkach nr 77 i nr 73 obręb Szymany, które zostały przekwalifikowane na grunt leśny decyzjami Starosty odpowiednio z dnia 18.01.2011 r. i 29.12.2010 r. - znajdowały się powierzchnie porośnięte wysoką trawą z widocznymi uschniętymi sadzonkami modrzewia i sosny, a w miejscach gdzie nie utrzymały się sadzonki modrzewia rosła brzoza, która nie była uwzględniona w planie zalesiania,
- na części działki nr 157/1 obręb Szerokopaś, przekwalifikowanej na grunt leśny decyzją z dnia 12.06.2009 r. - znajdowały się powierzchnie porośnięte wysoką trawą z widocznymi uschniętymi sadzonkami sosny i modrzewia. Uczestniczący w oględzinach przedstawiciel nadleśnictwa, wyjaśnił iż korzenie tych sadzonek były zjadane przez pędraka,
- powierzchnie porośnięte wysoką trawą z widocznymi uschniętymi sadzonkami drzew widoczne też były na części działek o numerach: 125 obręb Giewarty, 119 obręb Puchałowo, 102 obręb Szymany.

4. W latach 2009-2010 zadania związane z przekwalifikowaniem zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na leśne były finansowane w całości ze środków pochodzących z dotacji celowej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w łącznej wysokości 51.240 zł. Zgodnie z pismem z dnia 15 marca 2010 r. Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zadania Starosty związane z przekwalifikowaniem zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na leśne, począwszy od 2011 r. były finansowane wyłącznie ze środków własnych Powiatu. Wydatki te, według stanu na 30 maja 2012 r. wyniosły łącznie 48.148 zł.

5. Powierzchnia lasów niepaństwowych na terenie powiatu nidzickiego według stanu na koniec I kwartału 2012 r. wynosiła 2.872,94 ha, w tym 286,92 ha (10%) stanowiły przekwalifikowane grunty objęte PROW na lata 2004-2006. Starosta, na podstawie zawartych w 2005 r. porozumień z nadleśniczymi czterech nadleśnictw powierzył im realizację zadań z zakresu nadzoru nad tymi lasami, a przekwalifikowane w ramach PROW grunty były na bieżąco przekazywane (aneksami do ww. porozumień) w nadzór tym nadleśniczym.

NIK zwraca uwagę na niezgodne ze stanem faktycznym przedstawianie w sprawozdaniach statystycznych GUS L-03 danych dotyczących powierzchni lasów niepaństwowych na obszarze powiatu. W sprawozdaniach za lata 2008-2011 wykazano odpowiednio 2.542 ha, 2.603 ha, 2.780 ha i 2.860 ha, podczas gdy faktyczna powierzchnia

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

gruntów nadzorowanych przez Starostę, według stanu na koniec okresów sprawozdawczych, była mniejsza odpowiednio o 9 ha, 61 ha, 165 ha i 67 ha. Rozbieżności dotyczyły także wykazanych w sprawozdaniach za lata 2008 i 2009 powierzchni lasów niepaństwowych nadzorowanych przez nadleśnictwa w ramach zawartych przez Starostę porozumień. Różnice te wynosiły odpowiednio 9 ha i 61 ha.

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

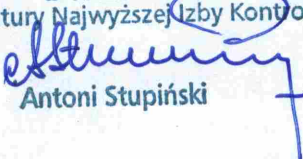
- 1) podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego dokonywania ocen udatności upraw leśnych,
- 2) zachowanie formy pisemnej przy wszczynaniu postępowania administracyjnego, terminowe wydawanie decyzji w zakresie przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne oraz informowanie stron o przyczynach opóźnień,
- 3) sporządzanie sprawozdań GUS L-03 zgodnie ze stanem faktycznym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starosty, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

Z poważaniem

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Antoni Stupiński