

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach, które nie są własnością Skarbu Państwa był nieprawidłowy. Zdaniem NIK starostowie nie wywiązywali się z obowiązku sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasów (UPUL) oraz inwentaryzacji stanu lasów w okresach 10-letnich (tzw. dokumentacja urządzeniowa). Nie weryfikowali też i nie egzekwowali od właścicieli lasów ciężących na nich obowiązków związanych z kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszeniem naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnieniem ciągłości ich użytkowania. Dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna były niekompletne lub błędnie sporządzane. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że wartość pozyskanego bez legalizacji drewna wynosiła rocznie około 676 mln zł, a 3,5 mln m³ drewna nie zostało wykazane w sprawozdaniach statystycznych.

Polska jest jednym z sześciu państw członkowskich Unii Europejskiej o największych powierzchniach obszarów leśnych. W strukturze własnościowej lasów w Polsce dominują lasy publiczne. Niemniej jednak, w latach 1990-2017, udział lasów prywatnych wzrósł o 2,3 punkty procentowe.

Ustawa o lasach nakłada na właścicieli, w tym lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, szereg obowiązków związanych z zasadami powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz zasady powiększania zasobów leśnych. Kluczowym elementem tego systemu jest właściwie sprawowany nadzór. Przez nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych rozumie się zarówno nadzór administracyjny, jak i działania wobec właścicieli lasów wspierające i zapewniające wykonanie ciężących na nich ustawowych zadań i obowiązków. Cechą charakterystyczną lasów niepublicznych jest ich duże rozdrobnienie i rozproszenie, co utrudnia nadzór nad nimi.

Kontrolę przeprowadzono w 24 starostwach i 12 nadleśnictwach na terenie sześciu województw. Objęła lata 2018-2020 (do czasu jej zakończenia) oraz lata wcześniejsze z wykorzystaniem danych potrzebnych do dokonania obecnych ocen. Wykorzystano też wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w 2019 r. w województwach dolnośląskim i lubuskim.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Zaledwie jedna trzecia starostw posiadała dokumentację urządzeniową (uproszczone plany urządzenia lasów (UPUL) lub inwentaryzacje stanu lasów) dla całej lub niemal całej powierzchni nadzorowanych lasów. Starostowie nie podejmowali też skutecznych działań, gdy UPUL nie był opracowany przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne lub wspólnoty gruntowe. Powyższe utrudniało lub nawet uniemożliwiało prawidłowe sprawowanie nadzoru. Były też sytuacje, w których mimo opracowania inwentaryzacji stanu lasów, nie wydawano na ich podstawie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej.

W objętych kontrolą starostwach uproszczone plany były zatwierdzane niejednolicie. Dziesięciu starostów zatwierdzało je zarządzeniami, trzech decyzjami. Dokumenty zatwierdzane były też w szczególności przez zamieszczenie na nich daty, podpisu oraz wyrażenia zatwierdzam, wytworzenie odrębnych pism z uzasadnieniem. Niejednokrotnie brak jednolitości występował nawet w obrębie jednego starostwa. Dowolność sposobu zatwierdzania UPUL wynikała z nieuregulowania tego zagadnienia w ustawie o lasach. Sposoby informowania właścicieli lasów o treści zatwierdzonych uproszczonych planów były zróżnicowane albo nie przekazywano im wskazanych informacji. Często nie byli oni również informowani o zawartych porozumieniach. Brak publikacji porozumień stwierdzono w

ponad połowie skontrolowanych starostw, jedna czwarta opublikowała je w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pozostałe znalazły się w BIP lub na stronach starostw. **W ocenie NIK część właścicieli lasów mogła nie posiadać informacji na temat tego, kto nadzoruje gospodarkę leśną w ich lasach, a także nie mieć pewności, gdzie informacje takie pozyskać.**

W starostwach nie planowano kontroli czy oględzin, które pozwoliłyby na rzetelne ustalenie, jak wykonywane są obowiązki przez właścicieli lasów. W połowie skontrolowanych starostw, w przypadkach których nie zawarto porozumień, nie prowadzono rzetelnego aktywnego nadzoru. Oględziny były często realizowane przy okazji prowadzenia innych prac w terenie, w szczególności związanych z legalizacją pozyskanego drewna. Przyczynami braku rzetelnego bieżącego aktywnego nadzoru były w szczególności problemy kadrowe lub brak sprzętu umożliwiającego pracę w terenie leśnym. Ponadto w trzech jednostkach stwierdzono przypadki, w których nawet pomimo uzyskania wiedzy o nierealizowaniu zadań lub niewywiązywaniu się właścicieli z ciążących na nich obowiązków nie wszczynano postępowań administracyjnych i nie wydawano stosownych decyzji. **NIK uważa, że brak zdecydowanych działań administracyjnych i egzekucyjnych mógł przekładać się na osłabienie poczucia obowiązku przestrzegania prawa przez właścicieli lasów.**

Stwierdzono, że starostwa zazwyczaj nie wyegzekwowały od gmin jako właścicieli lasów obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Tylko w jednym powiecie wszystkie gminy podejmowały takie działania. Średnio w skontrolowanych powiatach takich zadań nie realizowało ponad 70% gmin. W sześciu powiatach żadna.

Nie przywiązywano również odpowiedniej wagi do ochrony przeciwpożarowej lasów. W jednej czwartej skontrolowanych starostw pracownicy nie wiedzieli jak wywiązują się z tego obowiązku właściciele. Sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów jest zależny od kategorii zagrożenia pożarowego. Od niej uzależniono wyposażenie baz w sprzęt, wymagania dotyczące dojazdów pożarowych, źródeł wody, obserwacji lasu. Zaliczenia obszarów leśnych do kategorii zagrożenia pożarowego dokonuje się w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu i planach ochrony parków narodowych. Kontrola wykazała natomiast, że **w UPUL niejednokrotnie nawet nie była zamieszczana informacja na temat kategorii zagrożenia pożarowego.** Starostowie często zatwierdzali UPUL, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego tworzących kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, bez uzgodnień ich projektów w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z Państwową Strażą Pożarną. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komendę Główną PSP, w latach 2018-2020 (I połowa), w województwach objętych kontrolą zaledwie 20 razy dokonano wymaganych uzgodnień projektu UPUL z komendantem wojewódzkim PSP. Z komendantem powiatowym PSP należy natomiast uzgadniać umieszczanie tablic informacyjnych i ostrzegawczych przy wjazdach do lasów i przy parkingach leśnych. Takich uzgodnień dokonano tylko w jednym z 24 kontrolowanych powiatów. Natomiast według danych KG PSP w latach 2018-2020 (I półrocze), w województwach objętych kontrolą, łącznie dokonano tylko 27 takich uzgodnień, przy czym w lubuskim i zachodniopomorskim żadnych. Tymczasem w 24 skontrolowanych powiatach łączna liczba właścicieli (współwłaścicieli) lasów niepaństwowych wynosiła kilkaset tysięcy.

Na zlecenie NIK PSP przeprowadziła 44 kontrole doraźne w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Nieprawidłowości wykryto w 9 z 24 skontrolowanych powiatów.

NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości dotyczące procesu pozyskania drewna. W dziewięciu spośród 24 objętych kontrolą powiatów ustalono, że świadectwa legalności były wypełniane nierzetelnie, niezależnie od faktu, czy wystawiali je pracownicy starostw czy nadleśnictw. Podobne uchybienia stwierdzono również w przypadku czterech z 12 skontrolowanych nadleśnictw. **Głównie nie wskazywano podstawy pozyskania drewna, nadawano te same numery dokumentom, nie ujmowano w nich wszystkich wymaganych danych dotyczących parametrów pozyskanego drewna.** Zaledwie w trzech starostwach drewno zostało pozyskane zgodnie z dokumentacją urzędniową. Na terenie jednego z powiatów, w którym występowały obszary chronione Natura 2000, właściciele pozyskali ponad 23,5 tys. m³ drewna z lasów niepaństwowych bez posiadania dokumentacji urzędniowej.

Szacunki zawarte w dokumencie „Wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasów” wskazują, że w latach 2015-2019, rocznie pozyskiwano ok. 5 mln m³ drewna w postaci tzw. grubizny w lasach prywatnych, natomiast zgodnie z danymi GUS, analogiczne średnie roczne pozyskanie grubizny we wskazanym okresie wyniosło 1,5 mln m³. **Powyższe może oznaczać pozyskanie 3,5 mln m³ drewna (bez legalizacji) o szacunkowej wartości rocznie około 676 mln zł.**

W starostwach NIK stwierdziła też swoisty konflikt interesów. W jedenastu pracownik, który miał nadzorować gospodarkę leśną lub jego przełożony (nawet starosta) był właścicielem lub współwłaścicielem nadzorowanego lasu. **Zdarzyło się, że pracownik przygotowywał sam dla siebie dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna.** Jedynie w siedmiu starostwach zawarto stosowne zapisy dotyczące konfliktu interesów w Kodeksie etyki.

Prawo pozwala starostom wydawać zgody na zmianę lasu na użytek rolny. Niemal połowa zbadanych takich decyzji zawierała istotne błędy lub została podjęta po przeprowadzeniu nierzetelnego postępowania. W skrajnych przypadkach dokonano zmian na tereny budowlane lub dokonano zmiany lasu położonego na obszarach specjalnej ochrony Natura 2000 bez obowiązkowego rozstrzygnięcia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła kilka powodów nieprawidłowości w nadzorze prywatnych lasów. To głównie niewystarczające środki finansowe w budżetach starostw, niewłaściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe, bagatelizowanie obowiązków.

Pracownicy skontrolowanych jednostek wskazali utrudnienia, jakie napotykają przy sprawowaniu nadzoru. Są to m.in.:

- duże rozdrobnienie działek leśnych, ich rozproszenie, stosunkowo niewielka powierzchnia przypadająca na jednego właściciela;
- wzajemne przenikanie się gruntów prywatnych i państwowych;
- brak oznaczenia granic nieruchomości;
- nieuregulowany stan prawny wielu nieruchomości leśnych;
- brak wiedzy właścicieli lasów na temat prowadzenia gospodarki leśnej oraz znajomości obowiązujących przepisów.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że niezbędne jest wprowadzenie uregulowań, które pozwoliłyby

starostom na sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach, przez które przebiega granica powiatów. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów m.in. wskazania trybu przekazywania danych, zasad finansowania zadań, informowania właścicieli lasów o właściwości miejscowej organu, a także uregulowań umożliwiających skuteczne egzekwowanie od właścicieli niebędących osobami fizycznymi lub wspólnotami gruntowymi wywiązywania się z obowiązków zlecenia sporządzenia UPUL.

NIK wnioskuje do **Ministra Klimatu i Środowiska** o:

- Rozważenie wprowadzenia jednego dokumentu urzędniowego, tj. rezygnację z opracowywania inwentaryzacji stanu lasów na rzecz UPUL dla wszystkich lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezależnie od ich powierzchni.
- Zmianę ustawy o lasach tak, by w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego były uwzględniane również ustalenia UPUL.
- Jednoznaczne wskazanie, że zapis dotyczący zapewnienia terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu odnosi się również do UPUL.
- Uzupełnienie ustawy o lasach o przepis wskazujący formę, w jakiej powinno następować zatwierdzanie UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz o przepis określający sposób informowania właścicieli lasów o ich treści.
- Wprowadzenie obowiązku ogłaszania zawieranych porozumień w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
- Rozważenie wprowadzenia jednolitego i spójnego systemu informatycznego dotyczącego legalizacji pozyskanego drewna.

NIK wnioskuje do **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** o:

- Uzupełnienie rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej o wskazanie starosty jako zobowiązanego do uzgodnienia projektu UPUL, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego samoistnie lub wspólnie tworzących kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym komendantem wojewódzkim PSP. Uzgodnienia miałyby mieć miejsce w sytuacji, gdy projekt UPUL byłby sporządzany na zlecenie starosty.

Źródło: NIK