



Minister Klimatu i Środowiska

BKA-RI.0831.4.2024.JP
3087082.12428536.12181127
Warszawa, 20-05-2025

Pan
Krzysztof Skowroński
Nadleśniczy
Nadleśnictwa Maskulińskie
ul. Rybacka 1, 12-220 Ruciane-Nida

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Przedstawiam Panu Nadleśniczemu sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w Nadleśnictwie Maskulińskie w zakresie realizacji zadań ochronnych oraz gospodarki nieruchomościami przez Nadleśnictwo Maskulińskie¹ (dalej: Nadleśnictwo) w 2024 r.².

Podstawa prawna:

- art. 6 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³;
- art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴ (dalej: uol);
- obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych⁵.

Informacje o jednostce kontrolowanej

Nadleśnictwo jest podstawową i samodzielną jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: PGL LP)⁶.

Nadleśniczy kieruje nadleśnictwem, prowadzi w nim samodzielnie gospodarkę leśną na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu, m.in.:

- 1) bezpośrednio zarządzając lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych;
- 2) reprezentując Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania.⁷

Na nadleśniczych, jako zarządcach powierzonych im lasów, spoczywa m.in. obowiązek utrzymania we właściwym stanie punktów czerpania wody do celów przeciwpożarowych i dojazdów pożarowych⁸. Szczegółowe zasady zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów określa rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁹ oraz Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu.

¹ Kontrolę przeprowadził zespół kontrolujący w składzie: Marta Podsiadły, starszy specjalista w Departamencie Leśnictwa i Łowiectwa, Piotr Kucharski, starszy specjalista w Biurze Kontroli i Audytu, Jacek Pytkowski, starszy specjalista w Biurze Kontroli i Audytu.

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 15 kwietnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z zakresem kontroli.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 530.

⁵ M.P. poz. 796.

⁶ Art. 32 ust. 2 pkt 3 uol, § 25 ust. 1 Statutu PGL LP.

⁷ Zadania nadleśniczego określa art. 35 uol oraz § 23 i 24 Statutu PGL LP.

⁸ § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 2023 r. poz. 822) oraz art. 4 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 275).

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1065).

Kierownikiem jednostki kontrolowanej od 7 marca 2024 r. jest Krzysztof Skowroński, Nadleśniczy Nadleśnictwa Maskulińskie. Wcześniej, w okresie od 20 września 2016 r. do 7 marca 2024 r. stanowisko to zajmował Krzysztof Andrzej Czapowski.

Kontrolą objęto inwestycję związaną z przebudową drogi w obszarze Rezerwatu przyrody Jezioro Nidzkie oraz nadzór nad nieruchomością użytkowaną jako ośrodek wypoczynkowy „Ruciane Park”.

Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Zadania ochronne określone dla Rezerwatu przyrody Jezioro Nidzkie zostały naruszone w ramach inwestycji przebudowy drogi prowadzonej na tym terenie. Realizacja inwestycji była konieczna ze względów przeciwpożarowych, jednakże nie dochowano szczególnego reżimu ochronnego, jakim objęty jest obszar rezerwatu.

Sporządzony dla Nadleśnictwa i zatwierdzony przez Starostę Piskiego projekt budowlany był niezgodny z zarządzeniem¹⁰ Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: RDOŚ w Olsztynie) w sprawie ustanowienia zadań ochronnych oraz nie odpowiadał warunkowi z decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ)¹¹ na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwacie przyrody. Zarządzenie RDOŚ w Olsztynie dopuszczało jedynie poprawę stanu nawierzchni dróg przeciwpożarowych, a warunek zawarty w decyzji GDOŚ stanowił, że droga dojazdowa do punktu czerpania wody będzie zlokalizowana *w śladzie istniejącej drogi leśnej*. Niezgodnie z ww. postanowieniami projekt budowlany przewidywał przebudowę drogi w taki sposób, że wykraczała ona poza przebieg drogi istniejącej. W efekcie zwiększono ingerencję w teren chroniony ponad zakres dopuszczalny ww. aktami prawnymi.

Zaznaczyć należy, że Nadleśniczy wystąpił do GDOŚ o zmianę decyzji poprzez umożliwienie wprowadzenia ewentualnych korekt przebiegu drogi poza jej istniejącym śladem, jednakże wniosek o zmianę decyzji złożono już po wytyczeniu drogi i wycięciu drzew w jej poszerzonym śladzie, co było niezgodne z obowiązującą w tamtym czasie decyzją. W stosunku do zarządzenia RDOŚ w Olsztynie nie podjęto działań w celu zmiany warunku pozwalającego na modernizację nawierzchni jedynie w śladzie istniejącej drogi.

W zakresie gospodarki nieruchomościami stwierdzono, że Nadleśniczy sprawował nadzór nad nieruchomością wydzierżawioną na cele prowadzenia ośrodka wypoczynkowego „Ruciane Park”. Kontrole nie były prowadzone jednak systematycznie, co umożliwiło dzierżawcy wykonanie niezgodnie z umową, bez wiedzy i zgody Nadleśnictwa, zmian na terenie dzierżawionego obiektu, tj. ustawienie 10 nowych domków letniskowych, zmianę ustawienia 2 domków letniskowych, budowę wiaty na wymurowanym fundamencie oraz budynku kontenerowego, jak również rozbudowę sanitariatów. Kiedy jednak Nadleśnictwo stwierdziło samowolną zmianę lub wykonanie przez dzierżawcę dodatkowej infrastruktury technicznej, podjęto skuteczne działania w celu przywrócenia stanu poprzedniego.

¹⁰ Zarządzenie nr 71 RDOŚ W Olsztynie z 31 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia zadań ochronnych dla rezerwatu przyrody Jezioro Nidzkie zgodnie z załącznikiem nr 2 pkt 3 dopuszczało tylko poprawę stanu nawierzchni dróg przeciwpożarowych.

¹¹ Pkt 2 decyzji z 25 stycznia 2023 r. znak: DZP-WP.6205.111.2022.AL.2.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

[Zadania ochronne przy inwestycji drogowej w rezerwacie przyrody Jezioro Nidzkie]

W Nadleśnictwie Maskulińskie prowadzono inwestycję związaną z przebudową drogi na terenie objętym ochroną przyrody – w rezerwacie Jezioro Nidzkie. Inwestycja była niezbędna ze względów przeciwpożarowych, jednakże z uwagi na fakt, że prowadzono ją na terenie rezerwatu, podlegała ona szczególnemu reżimowi ochronnemu, który jednak nie został zachowany. Sporządzony dla Nadleśnictwa i zatwierdzony przez Starostę Piskiego projekt budowlany był niezgodny zarządzeniem¹² RDOŚ w Olsztynie w sprawie ustanowienia zadań ochronnych oraz z warunkiem zawartym w decyzji GDOŚ¹³. Wspomniane zarządzenie dopuszczało tylko poprawę stanu nawierzchni dróg przeciwpożarowych, a warunek zawarty w decyzji GDOŚ stanowił, że *droga dojazdowa do punktu czerpania wody o długości ok. 650 m i o szerokości 3,50 m będzie zlokalizowana w śladzie istniejącej drogi leśnej*. Natomiast projekt budowlany przewidywał prowadzenie drogi wykraczającej poza ślad istniejącej drogi. W efekcie zwiększono ingerencję w teren chroniony ponad zakres dopuszczalny wspomnianymi aktami prawnymi.

Rezerwat przyrody Jezioro Nidzkie obejmuje obszar jeziora oraz lasów przylegających do jego brzegów. Położony jest w całości¹⁴ na terenie należącym do Skarbu Państwa. Zgodnie z zarządzeniem RDOŚ w Olsztynie jest to rezerwat krajobrazowy, a celem jego ochrony jest:

- 1) zachowanie i ochrona krajobrazu polodowcowego i ekosystemów wodnych,
- 2) zachowanie optymalnej struktury gatunkowej i wiekowej drzewostanów zgodnej z uwarunkowaniami siedliskowymi i zbiorowiskami roślinnymi,
- 3) zachowanie stabilnych drzewostanów, odpornych na biotyczne i abiotyczne czynniki środowiska,
- 4) zachowanie i ochrona bogactwa fauny i flory ekosystemów lądowych i wodnych.

W oddziale 345 Nadleśnictwo zaplanowało realizację inwestycji dotyczącej modernizacji punktu czerpania wody do celów przeciwpożarowych nr 13 wraz z przebudową drogi leśnej stanowiącej dojazd do tego punktu. Inwestycja ta prowadzona była w związku z wnioskiem pokontrolnym Powiatowej Komendy Straży Pożarnej w Pisz¹⁵. Wniosek ten wskazywał, że „dojazd należy dostosować do celów przeciwpożarowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, poprzez wyposażenie w stanowisko czerpania wody oraz utwardzenie drogi dojazdowej i wykonanie placu manewrowego”.

[dowód: akta kontroli, str. 299-303 i 307-314]

Dla przedmiotowej inwestycji uzyskano:

- 1) decyzję GDOŚ (25.01.2023 r.)¹⁶ na odstąpienie od zakazów obowiązujących w rezerwacie przyrody, ustalającą m.in. takie warunki realizacji inwestycji jak:
 - droga dojazdowa do punktu czerpania wody zlokalizowana w istniejącym śladzie;
 - wycinka do 200 drzew z terenu rezerwatu i pozostawienie ich do naturalnego rozkładu¹⁷,
- 2) decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Ruciane Nida (12.04.2023 r.)¹⁸ ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego;
- 3) projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany oraz pozwolenie na budowę wydane przez Starostę Piskiego (28.11.2023 r.)¹⁹;

¹² Zarządzenie nr 71 RDOŚ W Olsztynie z 31 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia zadań ochronnych dla rezerwatu przyrody „Jezioro Nidzkie” zgodnie z załącznikiem nr 2 pkt 3 dopuszczało jedynie poprawę stanu nawierzchni dróg przeciwpożarowych.

¹³ Pkt 2 decyzji z 25 stycznia 2023 r. znak: DZP-WP.6205.111.2022.AL.2.

¹⁴ Obszar lądowy rezerwatu pozostaje w zarządzie PGL LP: Nadleśnictwa Maskulińskie oraz Pisz, natomiast obszar jeziora w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”. Enklawy innych własności są wyłączone z granic rezerwatu.

¹⁵ Protokół ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych z 10.06.2022 r. Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pisz, znak sprawy: PZ.52804.6.2022.1.

¹⁶ Decyzja GDOŚ z 25.01.2023 r. znak: DZP-WP.6205.111.2022.AL.2.

¹⁷ „(...) wycinka drzew, o pierśnicy od kilku do kilkudziesięciu cm, prowadzona w ramach budowy drogi pożarowej nie przekroczy 200 sztuk, gatunków sosna, świerk, brzoza, leszczyna, dąb, klon, lipa oraz 50 m² krzewów, śliwy domowej mirabelki i drobnych klonów, a drzewa i krzewy po ścięciu zostaną odsunięte od drogi i pozostawione do naturalnego rozkładu na terenie rezerwatu (...).”

¹⁸ Znak: POŚ.6733.1.2023 z 12.04.2023 r.

¹⁹ Decyzja nr WZB.6740.303.2023 z 28.11.2023 r. (nr w rejestrze organu wydającego decyzję 318/2023).

4)decyzję GDOŚ (26.04.2024 r.)²⁰ zmieniającą decyzję własną z 25.01.2023 r. m.in. w zakresie warunków dostosowania przebiegu drogi do projektu budowlanego.

[dowód: akta kontroli, str. 326-330 i 736-742, 332-379, 381-390]

Przebieg zaprojektowanej drogi był niezgodny z decyzją GDOŚ oraz zarządzeniem nr 71 RDOŚ w Olsztynie w zakresie jej przebiegu przez teren rezerwatu.

Projekt przewidywał, że droga będzie mieć nośność co najmniej 10 ton i wytrzymałość nacisku osi pojazdu 5 ton, wybudowane zostaną mijanki z zapewnieniem ich wzajemnej widoczności, a także wykonane zakręty o promieniach łuków długości co najmniej 11 m, odpowiednie dla ciężkich pojazdów strażackich; skrajnia drogowa będzie wolna od drzew i gałęzi. Natomiast postanowienia decyzji GDOŚ oraz zarządzenia nr 71 RDOŚ w Olsztynie wskazywały na możliwość prowadzenia prac tylko w istniejącym śladzie drogi leśnej.

W celu wyznaczenia drogi zgodnie z projektem, 7-8.02.2024 r. przeprowadzono wycinkę wyznaczonych drzew (łącznie 148 sztuk), w tym kolidujących z przebiegiem nowych krawędzi drogi, a drewno pozostawiono w obszarze rezerwatu.

Nadleśniczy wskazał, że choć realizacja projektu co prawda ingeruje w cel ochrony, to jako inwestor zobowiązany był łączyć wymogi pożarowe, mające wpływ na szybkość akcji, z wymogami ochrony przyrody, z założeniem wyboru najważniejszego dobra, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego. Zdaniem Nadleśniczego realizowana inwestycja odpowiadała decyzji Państwowej Straży Pożarnej, która nakazywała dostosować stanowisko wraz z dojazdem do wymogów określonych przepisami prawa.

[dowód: akta kontroli, str. 552-553]

Dostosowanie drogi do przepisów przeciwpożarowych nie stanowi uzasadnienia dla naruszenia innych aktów administracyjnych, tj. zarządzenia nr 71 RDOŚ w Olsztynie oraz decyzji GDOŚ ustalającej warunki realizacji przedsięwzięcia. Przed rozpoczęciem inwestycji należało doprowadzić do zgodności projektu budowlanego z obowiązującymi warunkami prawnymi.

Nadleśniczy 13.02.2024 r.²¹, a więc już po wycięciu drzew w zakresie wykraczającym poza ślad istniejącej drogi, zwrócił się do GDOŚ o zmianę warunków udzielonego zezwolenia na odstąpienie od zakazów²², w tym o zgodę na wywóz z terenu rezerwatu i zagospodarowanie (pozyskanie) drewna iglastego pochodzącego ze ściętych drzew. Wniósł także o doprecyzowanie przebiegu drogi dojazdowej, która miała uwzględniać ewentualne korekty przebiegu poza istniejącym śladem.

[dowód: akta kontroli, str. 462-463, 466-468, 560-561, 577, 743]

26.04.2024 r.²³ GDOŚ zmienił swoją decyzję z 25.01.2023 r.²⁴, pozwalając, aby przebieg przebudowywanej drogi dojazdowej był zgodny z zatwierdzonym 28.11.2023 r. projektem budowlanym.

[dowód: akta kontroli, str. 572-579, 736-742]

Zaznaczyć należy, że wniosek o zmianę decyzji GDOŚ w zakresie umożliwiającym przebudowę drogi zgodnie z projektem budowlanym złożono już po wyznaczeniu drogi i wycięciu drzew w jej nowym śladzie, co było niezgodne z obowiązującą w tamtym czasie decyzją. Jednocześnie w stosunku do zarządzenia RDOŚ w Olsztynie nie podjęto działań w celu zmiany warunku pozwalającego na modernizację nawierzchni jedynie w śladzie drogi istniejącej. Tym samym zmieniona decyzja GDOŚ i ww. zarządzenie RDOŚ w Olsztynie pozostają ze sobą niezgodne.

[Gospodarka nieruchomościami – dzierżawa w Leśnictwie Ruciane]

Nadleśniczy sprawował nadzór nad nieruchomością wydierżawioną na cele prowadzenia ośrodka wypoczynkowego „Ruciane Park”. Kontrole nie były prowadzone jednak systematycznie, co umożliwiło dzierżawcy wprowadzenie w 2022 r. niezgodnie z umową, tj. bez wiedzy i zgody Nadleśnictwa, zmian na terenie dzierżawionego obiektu, tj. ustawienie

²⁰ Decyzja GDOŚ z 26.04.2024 r. znak: DZP- WP.6205.111.2022.AL.6

²¹ Zn. spr.: SA.771.32.2022.

²² Decyzja znak DZP-WP.6205.111.2022.AL.2 z 25.01.2023 r. zezwalająca na odstąpienie od wskazanych zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody, w tym na wycięcie nie więcej niż 200 drzew w ramach przebudowy drogi pożarowej.

²³ Decyzja znak DZP-WP.6205.111.2022.AL.6.

²⁴ Znak DZP-WP.6205.111.2023.AL.2.

10 nowych domków letniskowych, zmianę ustawienia 2 domków letniskowych, budowę wiaty na wymurowanym fundamencie oraz budynku kontenerowego, jak również rozbudowę sanitariatów. Brak systematycznych kontroli spowodował, że ujawnienie nielegalnej rozbudowy infrastruktury technicznej z 2022 r. nastąpiło dopiero w trakcie sezonu turystycznego 2023 r. Kiedy jednak Nadleśnictwo stwierdziło samowolną zmianę lub wykonanie przez dzierżawcę dodatkowej infrastruktury, podjęto skuteczne działania w celu likwidacji samowoli.

Badaniu poddano zarządzanie nieruchomością położoną w Nadleśnictwie Maskulińskie, w Leśnictwie Ruciane, na brzegu jeziora Guzianka Wielka²⁵, poza granicami rezerwatu przyrody Jezioro Nidzkie. Nieruchomość ta użytkowana była przez prywatną firmę w oparciu o umowę dzierżawy²⁶ zawartą z Nadleśnictwem. Umowa dzierżawy zawierała postanowienia zapewniające m.in.:

- prawo Nadleśnictwa do kontrolowania stanu i sposobu gospodarowania na dzierżawionych gruntach;
- konieczność uzyskania pisemnej zgody Nadleśnictwa na wznoszenie nowych obiektów, budynków i budowli pod rygorem rozwiązania umowy dzierżawy i żądania przywrócenia terenu do stanu pierwotnego.

Kontrole dzierżawionego terenu przez pracowników Nadleśnictwa wykonywane były w nieregularnych odstępach czasu. Tym samym dopuszczono do powstania samowoli budowlanej w 2022 r. Ujawnienie nastąpiło dopiero 29.06.2023 r. w wyniku kontroli leśniczego²⁷. Samowola polegała na budowie 10 nowych domków letniskowych, zmianie ustawienia 2 domków letniskowych, budowie wiaty i budynku kontenerowego przy recepcji oraz na rozbudowie sanitariatów. Działania pokontrolne Nadleśnictwa doprowadziły do usunięcia przez dzierżawcę obiektów budowlanych przed rozpoczęciem sezonu turystycznego w 2024 r. Oględziny terenu potwierdziły demontaż obiektów samowolnie postawionych przez dzierżawcę.

[dowód: akta kontroli str. 113-134]

Zalecenia pokontrolne:

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz wzmocnienia systemu kontroli wewnętrznej w kierowanej jednostce zobowiązuje Pana Nadleśniczego do:

- 1) Zwiększenia nadzoru nad prawidłowością sporządzania dokumentów inwestycyjnych oraz nad przestrzeganiem warunków realizacji inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną.
- 2) Podjęcia działań w celu zmiany zarządzenia RDOŚ w Olsztynie w sprawie ustanowienia zadań ochronnych dla rezerwatu przyrody Jezioro Nidzkie w zakresie ochrony przeciwpożarowej.
- 3) Zwiększenia częstotliwości kontroli terenów objętych umowami dzierżawy w celu ograniczenia ryzyka samowolnych działań inwestycyjnych dzierżawców.

Proszę o przesłanie informacji o podjętych działaniach w celu realizacji zaleceń w terminie 7 dni od otrzymania sprawozdania.

Pouczenie:

²⁵ W czasie prowadzenia czynności kontrolnych nieruchomość ta była opisywana w systemie Lasów Państwowych jako wydzielenie „g” w oddziale leśnym nr 54, o powierzchni 2,87 ha. Wg ewidencji powszechnej gruntów i budynków teren ten stanowi część działki nr 3054/2 położonej w obrębie ewidencyjnym miasto Ruciane Nida.

²⁶ Pierwotna umowa dzierżawy Nr 9/2013 (znak: ZG. 2126- 5/10/13) zawarta została 09.07.2013 r. na okres 15 lat. Do czasu przeprowadzenia kontroli umowa ta była zmieniana 9 aneksami, w których dokonywano m.in. zmian granic dzierżawionego terenu, uszczegóławiano postanowienia umowy i wprowadzano nowe postanowienia wynikające z nowych aktów prawnych, dokonywano zmian wysokości czynszu dzierżawnego, uwzględniano zmiany nazwy dzierżawcy (prawo do dzierżawy terenu było przedmiotem transakcji handlowych), a także wydłużano okres dzierżawy. W trakcie kontroli umowa przedłużona była do 30.09.2048 r.

²⁷ Leśniczy opisał samowolną budowę wiaty i budynku kontenerowego przy recepcji oraz rozbudowę sanitariatów oraz wykonał dokumentację fotograficzną.

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania przedstawić do niego stanowisko, nie wstrzymuje to jednak realizacji ustaleń kontroli²⁸.

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

²⁸ Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej.