



WK-I.431.7.2024.PG

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Starostwo Powiatowe w Chojnicach¹ (dalej: Starostwo)

Przedmiot kontroli:

Realizacja zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowość i terminowość załatwiania skarg i wniosków.

Okres objęty kontrolą:

Od 1 stycznia 2023 r. do 7 listopada 2024 r.²

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

Kontrola planowa, w trybie zwykłym, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³ i art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: kpa).

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

Od 10 grudnia 2024 r. do 31 stycznia 2025 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Marek Szczepański – Starosta Chojnicki⁵ (dalej: Starosta).

Skład zespołu kontrolującego:

Piotr Guz – starszy inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolującego,
Magdalena Wyka-Szczepańska – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego.

¹ ul. 31 Stycznia 56, 89-600 Chojnice

² W tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

³ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190,

⁴ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572

⁵ Dwie kadencje – w całym okresie objętym kontrolą: uchwała nr I/4/2018 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Chojnickiego, akta kontroli str. 41-42; uchwała nr I/4/2024 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie wyboru Starosty Chojnickiego, akta kontroli str. 43-44.

Informacje wstępne:

Kontroli poddano realizację zadań zleconych powiatowi z zakresu administracji rządowej na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ (dalej: uog) oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷ (dalej: ul).

Ponadto kontroli poddano przyjmowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków na podstawie kpa oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸ (dalej: rozporządzenie sw).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹ (dalej: usp) organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu, a jego przewodniczącym jest starosta. W myśl art. 32 ust. 1 usp i art. 33 usp zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone przepisami prawa przy pomocy starostwa powiatowego.

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 32 ust. 4 usp), natomiast organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny (art. 35 ust. 1 usp).

Obecnie w Starostwie powyższe reguluje Statut Powiatu Chojnickiego stanowiący załącznik do uchwały nr XXIII/289/2021 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmian Statutu Powiatu Chojnickiego oraz zatwierdzenia jednolitego tekstu Statutu Powiatu Chojnickiego¹⁰ (dalej: statut powiatu) oraz Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Chojnicach stanowiący załącznik do uchwały nr 846/2023 Zarządu Powiatu Chojnickiego z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Chojnicach, zmieniony uchwałami nr 925/2023 z dnia 7 lipca 2023 r. i nr 88/2024 z dnia 31 października 2024 r.¹¹ (dalej: regulamin organizacyjny).

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 4 ust. 4 usp inne ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

⁶ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82

⁷ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 530 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 46

⁹ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107

¹⁰ obwieszczenie nr 2/2022 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Chojnickiego (Dz.Urz. Woj. z 2022 r. poz. 1690)

¹¹ akta kontroli str. 45-104

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

W oparciu o przedłożone dokumenty w okresie objętym kontrolą weryfikacji poddano:

- w zakresie realizacji zadań wynikających z uog:
 - 11 ze 110 postępowań administracyjnych zakończonych decyzją o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej (próba losowa 10%),
 - 22 z 211 postępowań administracyjnych dotyczących umorzenia postępowania w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolnej (próba losowa 10%),
 - 5 postępowań administracyjnych dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów;
- w zakresie realizacji zadań wynikających z ul:
 - 20 postępowań administracyjnych dotyczących zmiany lasu na użytek rolny,
 - 19 z 183 postępowań administracyjnych dotyczących przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów (próba losowa 10%),
 - 6 postępowań administracyjnych dotyczących zatwierdzania uproszczonego planu urządzenia lasu;
- w zakresie prawidłowości i terminowości załatwiania skarg i wniosków:
 - rejestr skarg i wniosków,
 - dokumentację dotyczącą 7 skarg,
 - informację o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków umieszczoną w siedzibie urzędu,
 - informację o wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonych pracownikach, którym powierzono przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków umieszczoną w siedzibie urzędu.

Ustalono¹², że w okresie objętym kontrolą:

- nie prowadzono postępowań w zakresie:
 - nakładania podwyższonych opłat w razie stwierdzenia wyłączenia gruntów rolnych z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy lub bez decyzji zezwalającej na wyłączenie,
 - zapobiegania degradacji gruntów, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi – nakazania właścicielowi gruntów ich zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia lub założenia na nich trwałych użytków zielonych,
 - nakładania podwyższonych opłat za niezakończenie rekultywacji,
 - uznania lasu za las ochronny lub pozbawienie go tego charakteru,

¹² pismo z 8 listopada 2024 r., akta kontroli str. 5-9

- ustanowienia trwałego zarządu, na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, nieruchomości przeznaczonych na drogi krajowe, a stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Lasy Państwowe,
- nie przeprowadzono kontroli w zakresie:
 - poziomu skażenia gleb i roślin – na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych oraz na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania,
 - stosowania przepisów uog i wykonania obowiązków:
 - zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby,
 - rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych,
 - rolniczego zagospodarowania gruntów zrekultywowanych, jeżeli zagospodarowanie odbywa się przy wykorzystaniu środków, o których mowa w art. 22b ust. 1 uog,
 - przeciwdziałania erozji gleb i ruchom masowym ziemi oraz innym zjawiskom powodującym trwałe pogarszanie wartości użytkowej gruntów.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Starostę¹³ pracownicy wykonujący ww. zadania brali udział w szkoleniach dotyczących ich obowiązków służbowych.

W przedmiocie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ul i uog próbą celowaną objęty miał zostać dodatkowo 1 przypadek zmiany lasu na użytek rolny, podlegający dalszemu przekształceniu na użytek inny niż rolny.¹⁴ W toku kontroli ustalono¹⁵, że przedmiotowe postępowanie administracyjne toczyło się nie na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ul, lecz na podstawie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁶. Postępowań prowadzonych w oparciu o przepisy prawa materialnego inne niż ul czy uog nie obejmuje przedmiot kontroli i w związku z tym odstąpiono od kontroli tego postępowania. Niemniej jednak z uwagi na fakt, że postępowanie dotyczyło zmiany lasu na użytek rolny, co podlega przepisom ul i uog, jest zadaniem zleconym powiatom z zakresu administracji rządowej, a było prowadzone nie na podstawie ww. ustaw oraz mając na względzie ochronę zasobów leśnych jako priorytet wynikający z ww. ustaw, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁷ zdecydowano o zwróceniu się w tym przedmiocie do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i

¹³ pismo z 8 listopada 2024 r., akta kontroli str. 5-9

¹⁴ sprawa, o której mowa w pkt 3 pisma z 3 września 2024 r. z Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Chojnicach z 3 września 2024 r. (znak pisma: GE.6620.289.2024, dot. sprawy w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim o znaku WIGK-II.7221.27.2024), dotycząca zmiany jednego użytku leśnego na użytek rolny, a następnie na użytek inny niż rolny

¹⁵ pismo z 8 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2643-2644

¹⁶ t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1246

¹⁷ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Kartograficznego. Związane jest to bowiem także z pismem Ministra Klimatu i Środowiska do Głównego Geodety Kraju, wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, wojewodów i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.¹⁸ Minister prosił w nim

o „objęcie nadzorem, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, postępowań administracyjnych prowadzących do zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz o podjęcie stosownych działań w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości”, uzasadniając to m. in. w następujący sposób: „Zgodnie z obowiązującymi przepisami, służby geodezyjne mogą w szczególności kontrolować urzędy, instytucje publiczne i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii. Działania te mogą być znaczące dla ochrony cennych terenów leśnych.”

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym, tj. poza siedzibą jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁹ (dalej: ustawa o kontroli), z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i dokumentów w formie elektronicznej.

Ustalenia:

1. Realizacja zadań wynikających z uog

Zgodnie z informacją przekazaną przez Starostę²⁰, a także zgodnie z zapisem rozdziału VII § 28 ust. 11 pkt 1-6 regulaminu organizacyjnego ochrona gruntów rolnych należy do zadań Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Starostwie na podstawie art. 61 § 1 kpa wszczęto na żądanie strony 321 postępowań administracyjnych dotyczących wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej, z których 211 umorzono w całości jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 kpa w związku z art. 11 ust. 1 uog.

W 11 sprawach objętych próbą kontrolną Starosta wydał decyzje o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 uog, przeznaczonych na cele nierolnicze, zgodnie z art. 11 ust. 1 uog.

Starosta powinien mieć w tych przypadkach na uwadze art. 12 ust. 1 uog, nakładający na osobę, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, obowiązek

¹⁸ pismo z 9 sierpnia 2024 r. (znak: DLŁ-WNL.8136.59.2024.MP), dotyczące spraw w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim o znaku WK-I.002.10.2024 i WIGK-II.7221.27.2024

¹⁹ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

²⁰ pisma z 8 listopada 2024 r. i 10 grudnia 2024 r., akta kontroli str. 5-9, 39, 126-127

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

uiszczenia należności i opłat rocznych, powstający od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

W 5 postępowaniach²¹ odstąpiono od wyliczenia należności i opłat rocznych, co było zgodne z art. 12a uog, bowiem dotyczyły one wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego do 0,05 ha.

W 2 postępowaniach²² na osoby, które uzyskały zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, nałożono obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, wyliczając je wstępnie zgodnie z art. 12 ust. 6-7 uog, bowiem w dniu wydania decyzji nie nastąpiło jeszcze faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W decyzji prawidłowo zostały wskazane wszystkie obowiązki strony wynikające z przepisów uog.

Zapytany o weryfikację faktycznego wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej i tym samym wydanie kolejnej decyzji administracyjnej Starosta wyjaśnił²³, że nie weryfikuje tego: albo z powodu braku podejrzenia o działaniu wnioskodawcy niezgodnym z prawem, albo z uwagi na zawieranie w decyzji pouczenia lub zobowiązania strony do pisemnego zawiadomienia o dokonaniu faktycznego wyłączenia przedmiotowego gruntu. Należy jednak zwrócić uwagę, że wydanie kolejnej decyzji administracyjnej należy do organu i byłoby wskazane, aby weryfikować stan faktyczny w inny sposób.

Z kolei w 3 postępowaniach²⁴ nie wyliczono należności i opłat rocznych ani nie pouczone strony o obowiązkach ich dotyczących. W decyzjach w przedmiotowych postępowaniach nie wskazano też wynikających z uog przesłanek do zwolnienia z uiszczenia należności i opłat rocznych.

Starosta wyjaśnił²⁵, że sprawy dotyczyły „decyzji (...) zezwalających na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów rolnych zabudowanych Br-RV i Br-RVI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego. W tym przypadku opłat rocznych i należności nie nalicza się.” Przyjmuje się powyższe wyjaśnienie z sugestią, aby w decyzji wskazywać podstawę prawną i uzasadnienie rozstrzygnięcia administracyjnego organu.

Należy zauważyć również, że z przepisów art. 11 ust. 3-4 uog wynika, że wydanie decyzji, o których mowa w art. 11 ust. 1 uog, następuje przed faktycznym wyłączeniem użytku rolnego z produkcji rolniczej, a także przed uzyskaniem pozwolenia na budowę albo dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w ustawie z dnia 7

²¹ sprawy: OS.6124.1.153.2024, akta kontroli str. 2482-2493, OS.6124.1.280.2024, akta kontroli str. 2533-2563, OS.6124.1.23.2023, akta kontroli str. 2148-2162, OS.6124.1.108.2023, akta kontroli str. 2163-2190, OS.6124.1.386.2023, akta kontroli str. 2235-2262

²² sprawy: OS.6124.1.320.2024, akta kontroli str. 2564-2638, OS.6124.1.166.2023, akta kontroli str. 2191-2223

²³ pismo z 6 lutego 2025 r., akta kontroli str. 2746-2752

²⁴ sprawy: OS.6124.1.20.2024, akta kontroli str. 2463-2481, OS.6124.1.225.2024, akta kontroli str. 2494-2532, OS.6124.1.434.2023, akta kontroli str. 2263-2294

²⁵ pismo z 6 lutego 2025 r., akta kontroli str. 2746-2752

lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶. W aktach wszystkich powyższych spraw nie znaleziono natomiast potwierdzenia weryfikowania tego warunku przez Starostę. Jedynie zawierano w decyzji pouczenie o konsekwencjach naruszenia prawa.

Starosta wyjaśnił²⁷, że „nie weryfikował [tego] w terenie, (...) ponieważ nie zachodziło podejrzenie, że faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nastąpiło przed uzyskaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej”. Ponownie nadmienić należy, że wskazana byłaby weryfikacja ze strony organu w skuteczny sposób.

W odniesieniu do objętych próbą kontrolną 22 wniosków o wyłączenie z produkcji rolniczej użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, tym samym nie wymagających zezwolenia na wyłączenie, Starosta wydał decyzje zgodnie z przepisami art. 11 ust. 1 uog (umorzył postępowania).

Ustalono ponadto, że w związku z art. 20 ust. 1 uog Starosta prowadził 5 postępowań administracyjnych dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Zgodnie z art. 22 ust.1 uog Starosta wydał decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania, w których określono stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 uog, osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów lub uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. Wydanie przedmiotowych decyzji poprzedzono zasięgnięciem opinii dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku i właściwego terenowo wójta, czego wymagał art. 22 ust. 2 uog. Starosta sprawdzał też wykonanie obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 3 uog, czy rekultywację i zagospodarowanie gruntów planowano, projektowano i realizowano na wszystkich etapach działalności przemysłowej.

Należy nadmienić, że wszystkie poddane kontroli postępowania w sprawie rekultywacji gruntów były prowadzone na żądanie strony. Tym samym Starosta nie ustalił istnienia gruntów zdewastowanych albo zdegradowanych w inny sposób niż po zgłoszeniu osoby obowiązanej do rekultywacji.

Starosta wyjaśnił²⁸, że powyższe wynikało z tego, że „nie nastąpiły sytuacje wymienione w art. 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Ponadto zapewnił, że „jeśli Organ wejdzie w posiadanie informacji o potencjalnej dewastacji czy potencjalnemu zdegradowaniu gruntu to weryfikuje w terenie każdą taką informację nawet jeśli jest ona zgłoszona przez osobę inną (nawet anonimową) niż osoba obowiązana do rekultywacji”.

Starosta nie przeprowadzał również kontroli, o których mowa w art. 27 ust. 1 uog, jak i takich, które mogłyby stwierdzić, czy nie zaszły przesłanki do zastosowania m.in. art. 28 ust. 1-4 uog, art. 29a ust. 1-2 uog.

²⁶ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

²⁷ pismo z 6 lutego 2025 r., akta kontroli str. 2746-2752

²⁸ pismo z 6 lutego 2025 r., akta kontroli str. 2746-2752

Starosta wyjaśnił²⁹, że „organ nie prowadził kontroli obowiązków wynikających z art. 27 uog w związku z brakiem wydanych decyzji do przeprowadzenia tych zadań”. Starosta zwalniał z wnioskodawców z obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. Z kolei nieprzeprowadzanie kontroli w zakresie poziomu skażenia gleb i roślin na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania związane było z „brakiem uchwał podjętych przez Radę gminy dotyczących obszarów ograniczonego użytkowania wokół zakładów”. Natomiast nieprzeprowadzanie okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania wynikało z tego, że Starosta „nie posiada wiedzy (informacji)” o takich gruntach. Podobnie brak było zgłoszeń o gruntach zdewastowanych lub zdegradowanych, o których mowa w art. 20 ust. 2-3 uog, więc Starosta nie mógł podjąć czynności przewidzianych przepisami uog.

Przyjmuje się powyższe wyjaśnienia z zastrzeżeniem, że należy zwrócić uwagę, iż Starosta przeprowadzał kontrole wyłącznie po zgłoszeniu, po zawiadomieniu o możliwości naruszenia przepisów. Tym samym nie można mówić o bierności lub bezczynności organu w realizacji ww. zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z uog. Jednak brak inicjatywy własnej w działalności kontrolnej Starosty, brak planowania kontroli w przedmiotowym zakresie może skutkować naruszeniami uog przez obywateli.

Ponadto przyjmuje się oświadczenie Starosty w związku z realizacją obowiązku prowadzenia sprawozdawczości według zasad określonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. Starosta zapewnił³⁰, że „wykonał wynikające z art. 33 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, obowiązki prowadzenia sprawozdawczości”.

W przypadku wszystkich postępowań administracyjnych objętych kontrolą w tym obszarze sprawy załatwiano w terminie wskazanym w art. 35 § 3 kpa.

Wszystkie decyzje Starosty wydawane w postępowaniach administracyjnych objętych kontrolą w tym obszarze zawierały elementy wskazane w 107 § 1 kpa.

Na podstawie dokonanych ustaleń, kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie**.

2. Realizacja zadań wynikających z ul

Zgodnie z informacją przekazaną przez Starostę³¹, a także zgodnie z zapisem rozdziału VII § 28 ust. 10 pkt 2-3, 8-11 regulaminu organizacyjnego gospodarka leśna w zakresie zleconym

²⁹ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

³⁰ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

³¹ pisma z 8 listopada 2024 r. i 10 grudnia 2024 r., akta kontroli str. 5-9, 39, 126-127

administracji rządowej należy do zadań Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzono 183 postępowania administracyjne dotyczące przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów.

Kontroli poddano próbę 10%, czyli 19 spraw. W każdym przypadku Starosta wydał decyzję w sprawie przyznania ww. środków zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 ul:

na wniosek właściciela lasu, po zaopiniowaniu przez nadleśniczego, w odniesieniu do lasów niepozostających w zarządzie Lasów Państwowych, niebędących w użytkowaniu wieczystym oraz lasów nieprzekazanych w użytkowanie na mocy art. 40 ul.

W okresie objętym kontrolą zarządzeniem nr 26/2024 z 11 marca 2024 r. Starosta zatwierdził 6 uproszczonych planów urządzenia lasu³² zgodnie z art. 22 ust. 2 ul, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego.

Starosta oświadczył³³, że nie były dokonywane zmiany w zatwierdzonych ww. planach. Z kolei wykonania zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa Starosta nie nadzoruje bezpośrednio, lecz w jego imieniu „na mocy Porozumień zawartych w dniu 20 marca 2023 r. (w sprawie powierzenia niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu chojnickiego), nadzór ten sprawują: Nadleśniczy Nadleśnictwa Czersk, Nadleśniczy Nadleśnictwa Lutówko, Nadleśniczy Nadleśnictwa Osusznica, Nadleśniczy Nadleśnictwa Przymuszewo i Nadleśniczy Nadleśnictwa Rytel”. W związku z tym uznano, iż realizowano obowiązek wynikający z art. 22 ust. 5 ul.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 20 wniosków dotyczących zmiany lasu na użytek rolny. W 6 przypadkach³⁴ podania pozostawiono bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 kpa z powodu niespełnienia wymagań ustalonych w przepisach prawa i nieusunięcia tych braków mimo wezwania do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Prowadzono więc 14 postępowań administracyjnych na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ul, dotyczących zmiany lasu na użytek rolny. W 1 przypadku³⁵ sprawę wyłączono z kontroli, gdyż wnioskodawca

³² akta kontroli str. 331-370

³³ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

³⁴ sprawy: OS.6164.5.6.2024, akta kontroli str. 1050-1053, OS.6164.4.7.2024, akta kontroli str. 918-950, OS.6164.1.9.2024, akta kontroli str. 891-897, OS.6164.1.2.2023, akta kontroli str. 406-419, OS.6164.4.5.2023, akta kontroli str. 518-522, OS.6164.5.9.2023, akta kontroli str. 641-651

³⁵ sprawa: OS.6164.5.5.2024, akta kontroli str. 951-1049

odwołał się od decyzji Starosty i akta zostały przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

W każdym przypadku Starosta wydał decyzję na wniosek właściciela lasu, w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 13 ust. 3 pkt 2 ul). Z wyjątkiem jednego³⁶, wnioskodawcy zwracali się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: RDOŚ) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, mając na uwadze art. 13 ust. 4-6 ul. W 1 przypadku³⁷ RDOŚ przeprowadził ocenę oddziaływania na środowisko, w 3 sprawach³⁸ umorzył postępowanie, a w pozostałych postępowaniach określił jedynie środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ul właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Wynika to z głównych celów gospodarki leśnej wskazanych w art. 7 ul: ochrona lasów oraz zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą. Ponadto w art. 8 ul ustawodawca wskazał 4 zasady, według których prowadzi się gospodarkę leśną: powszechna ochrona lasów, trwałość utrzymania lasów, ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów, powiększanie zasobów leśnych.

Oceny realizacji przez Starostę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z art. 13 ust. 3 pkt 2 ul dokonano, mając na względzie powyższe priorytety i przepis art. 13 ust. 2 ul, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Zatem Starosta przed wydaniem decyzji zobowiązany jest do weryfikacji głównej przesłanki zastosowania trybu zmiany lasu na użytek rolny.

W każdym wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne objęte kontrolą wnioskodawca przedstawiał własne uzasadnienie potrzeby zmiany lasu na użytek rolny. Starosta weryfikował to przeprowadzając (wraz z właściwym terytorialnie nadleśniczym)³⁹ oględziny nieruchomości, czego dowodem są protokoły w aktach spraw.

Wszystkie skontrolowane decyzje Starosty w sprawie zmiany lasu na użytek rolny były zgodne z wnioskiem właściciela lasu i wyrażały zgodę na przekształcenie.

³⁶ w uzasadnieniu decyzji Starosty: brak konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – sprawa: OS.6164.2.1.2024, akta kontroli str. 898-917

³⁷ sprawa: OS.6164.1.6.2024, akta kontroli str. 817-861

³⁸ sprawy: OS.6164.1.8.2024, akta kontroli str. 862-890, OS.6164.5.7.2023, akta kontroli str. 597-640, OS.6164.5.10.2023, akta kontroli str. 652-675

³⁹ brak w 1 przypadku (mimo zawiadomienia o oględzinach) – sprawa: OS.6164.2.1.2024, akta kontroli str. 898-917

Poproszony o wskazanie wszystkich podjętych działań i przyjętych założeń (wniosków) w związku z wyrażeniem zgody na zmianę lasu na użytek rolny⁴⁰, Starosta dodatkowo wyjaśnił⁴¹, że przesłankę do zmiany lasu na użytek rolny, czyli szczególnie uzasadnioną potrzebę właścicieli lasów (art. 13 ust. 2 ul) weryfikowano „na podstawie wniosku, jego uzasadnienia, a także ewidencji gruntów i budynków, ustaleń w trakcie oględzin na gruncie oraz ewentualnego uzupełnienia wniosku”.

W uzasadnieniu przedmiotowych decyzji powtarzała się formuła dotycząca spełniania warunku szczególnie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu.⁴² Starosta stwierdzał, że decyzja o zmianie lasu na użytek rolny powinna być podejmowana na podstawie oceny okoliczności i konkretnego przypadku, a przy wydawaniu tego typu decyzji organ (starosta) powinien kierować się regułą z art. 7 kpa i brać pod uwagę zarówno interes społeczny, jak i uzasadniony interes strony. Starosta zwracał uwagę, że możliwość zmiany lasu na użytek rolny jest dozwolona przez ustawodawcę, ale nie jest dopuszczalna w każdym przypadku, a według organu oznacza to, że rozstrzygnięcie w sprawie zmiany lasu na rolę zapada w ramach uznania administracyjnego. Jednocześnie Starosta podkreślał, że uszczuplenie powierzchni leśnej jest wyjątkiem od zasady utrzymania dotychczasowej jej wielkości i jako wyjątek może być stosowane tylko po przeprowadzeniu analizy przesłanek wskazanych w art. 13 ust. 2 ul.

Uznanie administracyjne, na które wskazywał Starosta w swoich decyzjach, zostało wzięte pod uwagę w sprawach objętych kontrolą, niemniej jednak po analizie stwierdzono, że nie została spełniona podstawowa przesłanka szczególnie uzasadnionej potrzeby właścicieli lasów, a ponadto decyzje Starosty nie odpowiadają ww. deklarowanym założeniom.

W każdej decyzji Starosta podkreślał, że nie ma sprecyzowanego pojęcia „szczególnie uzasadnione potrzeby właścicieli lasów”, również Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) go nie zdefiniował, nie można zatem sporządzić zamkniętego katalogu dla takich przypadków. Jednak NSA w wyroku z 2 czerwca 2023 r.⁴³ stwierdził, że: „Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie już dokonywał wykładni powyższego przepisu i orzecznictwo dotyczące >>szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów<< jest już utrwalone i jednolite.

W orzecznictwie tym przyjęto, że zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi być dla właściciela tego lasu czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Zatem, dla ustalenia istnienia >>szczególnie uzasadnionych potrzeb<< nie wystarcza wystąpienie po

⁴⁰ pismo z 23 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2697-2700

⁴¹ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

⁴² por. sprawy: OS.6164.1.8.2024, akta kontroli str. 862-890, OS.6164.5.11.2023, akta kontroli str. 676-712

⁴³ sygn. akt: I OSK 117/21

stronie właściciela zwykłych, ale konieczne jest wystąpienie potrzeb kwalifikowanych, czyli nadzwyczajnych, wyjątkowych, a zatem wyraźnie odbiegających od potrzeb typowych.” Wcześniej NSA w wyroku z 20 października 2011 r.⁴⁴ przywoływał definicje słowa „potrzeba” w języku polskim: „(...) używane jest w znaczeniu, że coś jest potrzebne, nieodzowne, że zachodzą okoliczności zniewalające do postąpienia tak a nie inaczej; konieczność, mus, niezbędność. Słowo to używane jest także w znaczeniu krytyczne położenie, opresja, tarapaty, niebezpieczeństwo, nieszczęście, ubóstwo, bieda oraz w liczbie mnogiej w znaczeniu rzeczy, bez których trudno się obejść, koniecznych do życia.” Podkreślił również, że nie można pojęcia „szczególnie uzasadnionej potrzeby” utożsamiać ze szczególnie uzasadnionym interesem skarżącego, bowiem nie są to pojęcia tożsame: „Nie ulega bowiem wątpliwości, że chęć zagospodarowania (...) działki przez jej właściciela (...) oznacza, że ma on uzasadniony interes w żądaniu zmiany przeznaczenia działki, ale nie oznacza, że wystąpiła szczególnie uzasadniona potrzeba, aby takiej zmiany dokonać. W tym wypadku ustawa wprowadza ograniczenia w wykonywaniu prawa własności.”⁴⁵

Zważywszy orzecznictwo sądowe, należy nadmienić, że we wszystkich kontrolowanych sprawach uzasadnienia zmiany lasu na użytek rolny nie wyczerpywały powyższej definicji NSA „szczególnie uzasadnionej potrzeby”. Wnioskodawcy uzasadniali m.in.: że las już uległ zniszczeniu w roku 2017, że na działce nie ma drzew, że chcą zagospodarować teren w celu szybszego zysku niż odtworzenie drzewostanu, że potrzebują drogi dojazdowej, że wnioskowany grunt już jest użytkowany jako droga czy część gospodarstwa rolnego, że planują rozbudowę gospodarstwa lub budowę domu jednorodzinnego, zwiększenie upraw lub hodowli, że kształcą się w kierunku rolniczym i chcą rozpocząć działalność rolniczą, że mają ważny interes ekonomiczny albo pilne jest złożenie przedmiotowego wniosku w celu jak najszybszego rozpoczęcia wskazanej procedury z powodu obowiązku zasadzenia lasu do końca roku.

W toku kontroli wzięto pod uwagę, że konkluzji co do możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 ul przez odstąpienie od systemowej zasady ochrony i utrzymania lasu na rzecz interesu partykularnego jego właściciela nie można sformułować bez uwzględnienia art. 7 kpa, który zobowiązuje organy prowadzące postępowanie do załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Niemniej jednak należy podkreślić, że Starosta powinien dokonać wnikliwej analizy argumentacji strony, w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, mając na uwadze, że podstawowa przesłanka do zmiany lasu na użytek rolny to potrzeba wykraczająca poza zwykłą, tj. wyjątkowa, kwalifikowana, uzasadniona szczególnymi okolicznościami, o wadze przewyższającej wartości chronione ustawą o lasach.

⁴⁴ sygn. akt: II OSK 1448/10

⁴⁵ tamże

Organ działając w oparciu o uznanie administracyjne nie może wydać decyzji dowolnej, lecz decyzję będącą wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględnienia obowiązującego prawa materialnego. W przypadku gdy postępowanie kończy decyzja o charakterze uznaniowym, uzasadnienie stanowiska organu nabiera szczególnego znaczenia. Bada się bowiem zgodność z prawem, w tym logikę i zupełność uzasadnienia i z tego względu kontrola takich decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ prawidłowo ustalił stan faktyczny, przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami.

W 4⁴⁶ z wszystkich 45 postępowań administracyjnych objętych kontrolą w tym obszarze nie załatwiono sprawy w terminie wskazanym w art. 35 § 3 kpa, a w przypadku niezałatwienia sprawy w tym terminie nie zawiadomiono strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (zgodnie z art. 36 § 1 kpa).

Starosta wyjaśnił⁴⁷, że dotyczy to „spraw związanych ze zwrotem kosztów zagospodarowania i odnowienia lasu zniszczonego w wyniku nawałnicy, która przeszła przez powiat chojnicki w nocy z 11/12 sierpnia 2017 r. dla właścicieli lasów, na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach i są wydawane na podstawie opracowanych procedur i zasad wypłaty środków z budżetu państwa za odnowienia zniszczonych przez nawałnicę w 2017 r. lasach niebędących własnością Skarbu Państwa, w których nadzór nad gospodarką leśną sprawuje Starosta Chojnicki (II etap odnowienia)”. Nie przyjmuje się powyższych wyjaśnień, gdyż przepisy kpa nie są w tych postępowaniach wyłączone – w zakresie terminowości obowiązują w każdym postępowaniu organu kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej.

Wszystkie decyzje Starosty wydawane w postępowaniach administracyjnych objętych kontrolą w tym obszarze zawierały elementy wskazane w 107 § 1 kpa.

Na podstawie dokonanych ustaleń, kontrolowany obszar oceniono **negatywnie**.

3. Prawidłowość oraz terminowość załatwiania skarg i wniosków

Zgodnie z informacją przekazaną przez Starostę⁴⁸, a także zgodnie z zapisem rozdziału VII § 25 ust. 1 pkt 11-12 regulaminu organizacyjnego prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków należy do zadań Wydziału

⁴⁶ sprawy: OS.6164.7.485.2021, akta kontroli str. 1200-1224, OS.6164.7.419.2021, akta kontroli str. 1054-1086, OS.6164.7.439.2021, akta kontroli str. 1325-1350, OS.6164.7.428.2021, akta kontroli str. 1376-1406,

⁴⁷ pismo z 30 stycznia 2025 r. i 6 lutego 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717, 2746-2752

⁴⁸ pisma z 8 listopada 2024 r. i 10 grudnia 2024 r., akta kontroli str. 5-9, 39, 126-127

Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Zdrowia.

Starosta oświadczył⁴⁹, że „informacja o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach petycji, skarg i wniosków jest umieszczona w widocznym miejscu w budynku Starostwa” oraz uzupełnił to oświadczenie opisaniem zasad dotyczących przyjmowania skarg i wniosków obowiązujących w Starostwie. Oświadczenie Starosty pokrywa się z treścią dostępną na stronie internetowej Starostwa⁵⁰.

Zarówno z ww. oświadczenia, jak i z informacji umieszczonej na ww. stronie internetowej wynika, że starosta, wicestarosta i sekretarz⁵¹ przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków we wtorki po godzinach pracy urzędu, tj. w godzinach od 15:00 do 16:30, po wcześniejszym umówieniu się w sekretariacie urzędu, a także – wraz z dyrektorami wydziałów – codziennie w godzinach urzędowania. Uznać zatem należy, że przedmiotowa informacja spełnia wymagania wynikające z art. 253 § 1-4 kpa oraz określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia sw. Wyjaśnienia jednak wymaga, iż przepis art. 253 kpa wprost i bezwarunkowo wskazuje na obowiązek przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez organy dniach i godzinach, a więc powinno się to odbywać bez dodatkowego uwarunkowania koniecznością wcześniejszego uzgodnienia terminu spotkania.

W Starostwie prowadzony jest rejestr skarg i wniosków (dalej: rejestr)⁵². Analiza rejestru wykazała, że w okresie poddanym kontroli zarejestrowano 7 skarg i nie wpłynął żaden wniosek.

Ustalono, że jedno pismo ujęte w rejestrze⁵³ stanowiło skargę złożoną przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne. Zgodnie z art. 234 pkt 1 kpa skarga taka powinna zostać włączona do materiału dowodowego w sprawie i podlegać rozpatrzeniu w toku postępowania.

Starosta potwierdził⁵⁴, że przedmiotowe pismo zostało zarejestrowane jako skarga „z uwagi na to, że w piśmie wskazano, że jest to skarga, po czym w toku postępowania, po uzyskaniu wyjaśnień wydziału okazało się, że nie miało ono charakteru skargowego”.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zwrócić uwagę, że pisma powinny podlegać rejestracji w sposób wymagany przepisami. W przypadku ujęcia sprawy w rejestrze skarg i wniosków sprawy niepodlegające rozpatrzeniu w trybie skargowo-wnioskowym powinny być wyrejestrowane z rejestru skarg i wniosków Starostwa.

⁴⁹ pismo z 10 grudnia 2024 r., akta kontroli str. 126-127

⁵⁰ <https://www.powiat.chojnice.pl/asp/Informacje,Kontakt,5> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

⁵¹ zgodnie z oświadczeniem Starosty: także skarbnik

⁵² akta kontroli str. 128-129, 260-261

⁵³ sprawa: OR.1510.2.2023, akta kontroli str. 156-235

⁵⁴ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

Ustalenia dokonane w trakcie czynności kontrolnych wykazały, że w przypadku pozostałych kontrolowanych spraw dokonano prawidłowej kwalifikacji pisma jako skargi w rozumieniu przepisów działu VIII kpa. Jednak wszystkie sprawy prowadzono niezgodnie z właściwością, naruszając przepisy art. 229 kpa.

Ustalono, że wszystkie skargi dotyczyły zadań lub działalności Starosty lub kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 229 ust. 4 kpa organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych⁵⁵ jest rada powiatu.

Starosta wyjaśnił⁵⁶, że rozpatrywał skargi jako kierownik starostwa powiatowego i zwierzchnik służbowy pracowników starostwa, powołując się m.in. na art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵⁷, art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁸ oraz art. 232 § 2 kpa. Starosta pomijał jednak kompetencje rady powiatu wynikające również z kpa.

Należy zaznaczyć, że kierownicy jednostek, o których mowa w art. 229 ust. 4 kpa, wykonują swoje zadania z upoważnienia starosty, który jest ich przełożonym służbowym. Zatem skarga wniesiona np. na kierownika dowolnej komórki urzędu jest w efekcie skargą wniesioną na organ wykonawczy. Należy również podkreślić, że skarga na działanie urzędu, w tym na pracownika tego urzędu, jest w rzeczywistości skargą dotyczącą zadań lub działalności starosty, a więc powinna być rozpatrzona w zakresie zadań własnych powiatu przez radę powiatu zgodnie z art. 229 pkt 4 kpa.⁵⁹ Analogiczna sytuacja występuje w przypadku skarg na działanie jednostki organizacyjnej powiatu i jej pracowników – taka skarga jest w rzeczywistości skargą dotyczącą zadań lub działalności kierownika tej jednostki.

Skarga na pracownika, o której mowa w dziale VIII kpa, powinna zatem każdorazowo trafić do organu właściwego do jej rozpatrzenia (organy wskazane w art. 229 kpa). Do tego organu należy również ocena zasadności ewentualnego przekazania skargi przełożonemu służbowemu do załatwienia. W art. 232 § 2 kpa zostało bowiem zawarte sformułowanie „może”, które oznacza, że organ właściwy do rozpatrzenia skargi ma możliwość przekazania skargi przełożonemu służbowemu, ale nie jest to obowiązek.⁶⁰

⁵⁵ z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

⁵⁶ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

⁵⁷ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135

⁵⁸ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

⁵⁹ por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 sierpnia 2008 r. (IV SA/GI 77/08): „skarga na pracownika urzędu miasta, a takim jest naczelnik wydziału jest w rzeczywistości skargą na osobę kierującą danym urzędem, co w niniejszym przypadku oznacza, że jest to prezydent miasta”

⁶⁰ por. P. Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków

Należy podkreślić, że w 3 skargach przedłożonych do kontroli⁶¹ jako adresata wskazywano Radę Powiatu Chojnickiego (dalej: Rada) lub Przewodniczącego Rady Powiatu Chojnickiego (dalej: Przewodniczący Rady), a korespondencja inicjująca postępowanie skargowe w Starostwie była przekazywana na adresy kontaktowe wspólne dla wszystkich wydziałów Starostwa, w tym Biura Rady.⁶²

Nadmienia się, że w związku z kontrolą prowadzoną równolegle w Radzie ustalono, że w okresie kontroli żadna skarga nie została przekazana do tego organu przez Starostę i zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków Rady.

Starosta wyjaśnił⁶³, że przedmiotowe pisma złożone zostały w ministerstwach i przekazane zgodnie z właściwością do Rady Powiatu, a Starosta po zapoznaniu się z ich treścią uznał się za organ właściwy do rozpatrzenia ww. skarg „zgodnie z intencją wnioskodawców i zgodnie z ich treścią”. Niedopuszczalne jest jednak to, że Starosta zapoznał się z pismami adresowanymi do innego (odrębnego) organu i nie przekazał korespondencji do adresata, uzasadniając, że „nie ma potrzeby stosowania ww. mechanizmu przekazywania skargi, skoro w istocie rzeczy jest ona skierowana do starosty, a nie do radnych”. Nie przyjmuje się powyższych wyjaśnień. To Rada Powiatu jako wskazany adresat korespondencji powinna zdecydować, jakie czynności zostaną podjęte zgodnie z prawem.

Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, powinien zastosować przepis art. 231 § 1 kpa i niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać skargę właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Ponownie podkreśla się, że Starosta mógłby rozpatrzyć przedmiotowe skargi po zastosowaniu przez organ właściwy, czyli Radę, przepisu art. 232 § 1 kpa, zgodnie z którym organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu. Dopiero po takim przekazaniu możliwe jest w przedmiotowych sprawach powołanie się np. na art. 232 § 2 kpa (skarga na pracownika) lub art. 234 kpa (skarga w toku postępowania).

Na podstawie dokonanych ustaleń, kontrolowany obszar oceniono **negatywnie**.

⁶¹ sprawy z 2024 r.: OR.1510.1.2024, OR.1510.2.2024, OR.1510.3.2024, akta kontroli str. 262-313

⁶² por. informacje zawarte na stronie internetowej Starostwa:

<https://www.powiat.chojnice.pl/asp/Informacje,Kontakt,5> i

https://www.powiat.chojnice.pl/asp/Informacje,Zalatlw_sprawe,Wydzialy,Biuro_Rady,23 [dostęp: 17 grudnia 2024 r.]

⁶³ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 2703-2717

Stwierdzone nieprawidłowości:

- wydanie 13 decyzji o zmianie lasu na użytek rolny mimo niespełnienia podstawowej przesłanki o szczególnie uzasadnionej potrzebie właścicieli lasów, co stanowi naruszenie art. 13 ust. 2 ul,
- w 4 przypadkach prowadzenie spraw w sposób nieterminowy, w tym niezawiadomienie strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowi naruszenie art. 35-36 kpa,
- w przypadku 6 skarg naruszenie przepisów dotyczących właściwości organów, o których mowa w art. 229 ust. 4 kpa.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów uog, ul i kpa oraz kwestie organizacyjne.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów uog, ul, kpa i rozporządzenia sw.

Osoby odpowiedzialne: Starosta Chojnicki jako kierownik jednostki oraz pracownicy merytoryczni kontrolowanych zadań i ich bezpośredni przełożeni.

Ocena kontrolowanej działalności: negatywna.

Zalecenia i wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam:

- 1) wydawanie decyzji o zmianie lasu na użytek rolny po wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego z jednoznacznym stwierdzeniem, że została spełniona przesłanka określona w art. 13 ust. 2 ul, tj. że zachodzi szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu;
- 2) dokonanie analizy spraw, w których nie weryfikowano (i nie udokumentowano), czy została spełniona przesłanka określona w art. 13 ust. 2 ul, tj. szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu, pod kątem rozważenia możliwości wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności wydanej decyzji przez organ wyższego stopnia i podjęcie odpowiednich działań;
- 3) terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z art. 35-36 kpa;
- 4) przestrzeganie przepisów kpa dotyczących właściwości w zakresie rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, formułuję następujące uwagi i wnioski:

- należy podejmować działania z urzędu (nie tylko na wniosek) i kontrolować wykonanie obowiązków określonych w uog, w szczególności nakładanych przez Starostę w aktach administracyjnych,
- należy skutecznie weryfikować daty faktycznego wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej,
- należy rozważyć kwestie organizacji pracy Starostwa i Rady Powiatu, dotyczące korespondencji wpływającej do organów.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie **w terminie 60 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu**: informacji o sposobie wykonania wyżej wskazanych zaleceń (w tym o wynikach analizy, o której mowa w zaleceniu nr 2), informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>