



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 25 czerwca 2024 r.

NK-KSE.431.1.20.2024.RG

Pani
Małgorzata Krzyszkowska
Starosta Kamiennogórski

58-400 Kamienna Góra
ul. Wł. Broniewskiego 15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W okresie od 10 kwietnia do 10 maja 2024 r.¹, na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224), a także na podstawie imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 kwietnia 2024 r. nr 38, kontroler Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Roman Grzeszkowiak – inspektor wojewódzki;

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Kamiennej Górze, z siedzibą przy ul. Władysława Broniewskiego nr 15, 58-400 Kamienna Góra (zwanym dalej odpowiednio Kontrolowanym, Starostwem, Organem, Urzędem) kontrolę problemową, w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji przez Starostę Kamiennogórskiego (dalej również jako: Starosta) zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na wykonywaniu obowiązków nałożonych przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 530, zwana dalej u.o.l.), w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 19 grudnia 2024 r. *Planem kontroli na I półrocze 2024 r.* (sygn. NK-KSE.430.5.2023.RG)².

[dowód: akta kontroli str.: 1 - 18]

Przedmiotem kontroli było zapewnienie prawidłowego realizowania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej jakie nakładają na niego przepisy u.o.l. tj.: rozstrzygnięcia w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, rozstrzygnięcia w przedmiocie uznania lasu za ochronny lub pozbawienie go tego statusu, rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu oraz rozstrzygnięcia w przedmiocie ustanowienia trwałego zarządu.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

Funkcję Starosty Kamiennogórskiego w okresie objętym kontrolą pełnili Pan Jarosław Gęborys, natomiast od dnia 7 maja 2024 r. Pani Małgorzata Krzyszkowska³. Zadania będące przedmiotem kontroli w kontrolowanym okresie realizował Wydział Architektury i Ochrony

¹ W dniu 10.04.2024 r. w siedzibie Starostwa Powiatowego w Kamiennej Górze.

² <https://bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audyt-wewne/plan-kontroli-zewnetrz/58,Plan-kontroli-zewnetrznych-DUW.html>.

³ Uchwała nr I/3/2024 r. Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie wyboru Starosty Kamiennogórskiego.

Środowiska Starostwa. Wymienioną komórką organizacyjną w okresie kontroli kierowała [REDAKTOWANE] Naczelnik Wydziału. W Wydziale Architektury i Środowiska kontrolowane zadania nadzorowane i realizowane były bezpośrednio przez ww. Naczelnika oraz trzech pracowników, z których dwóch jest zatrudnionych na stanowiskach głównych specjalistów, trzecia osoba zatrudniona została na podstawie umowy zlecenia w charakterze specjalisty do spraw leśnictwa⁴. Zgodnie ze Statutem Powiatu Kamiennogórskiego Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży⁵. Wydział Architektury i Środowiska bezpośrednio podlegał i podlega Wicestaroscie, natomiast jego pracę nadzorował Starosta⁶.

W toku kontroli wyjaśnień oraz stosownych odpowiedzi udzielał Starosta Kamiennogórski Pan Jarosław Gęborys, dokumentację źródłową udostępniał [REDAKTOWANE] Naczelnik Wydziału Architektury i Środowiska Starostwa.
[dowód: akta kontroli str.: 20-41, 47-378]

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione dokumenty⁷ oraz złożone odpowiedzi i wyjaśnienia kontrolowanego pismami (wraz z zał.): z dnia 8 kwietnia 2024 r. znak KT.1710.4.2024, z dnia 15 kwietnia 2024 r. znak KT.1710.4.2024, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności.
[dowód: akta kontroli str.: 20-41, 47-378]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej, wobec niezgłoszenia zastrzeżeń do przekazanego *Projektu wystąpienia pokontrolnego*⁸ z dnia 15 maja 2024 r., przekazuję Pani *Wystąpienie pokontrolne*, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego, zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

Wykonywanie zadania przez podmiot kontrolowany – tj. Starostę Kamiennogórskiego, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W wyniku podjętych czynności ustalono, że w okresie objętym kontrolą Organ kontrolowany nie wydał żadnego rozstrzygnięcia w zakresie:

- uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go tego charakteru,
- stwierdzenia ustanowienia trwałego zarządu,
- zmiany lasu na użytek rolny.

⁴ Wyjaśnienia kontrolowanego m.in. z dnia 08.04.2024 r. z zał., akta kontroli str.: 20-41.

⁵ Za Statutem Powiatu Kamiennogórskiego na <https://kamienna-gora.bip.net.pl/kategorie/15-zarzad-powiatu/artykuly/143-sklad-osobowy-oraz-kompetencje-zarzadu-powiatu-vii-kadencja?lang=PL>, <https://kamienna-gora.bip.net.pl/kategorie/10-statut/artykuly/105-statut-powiatu-kamiennogorskiego?lang=PL>.

⁶ Za Regulaminem Organizacyjnym i Schematem Organizacyjnym na <https://kamienna-gora.bip.net.pl/kategorie/12-regulamin-organizacyjny/artykuly/107-regulamin-organizacyjny?lang=PL>, <https://kamienna-gora.bip.net.pl/kategorie/11-struktura-organizacyjna/artykuly/106-struktura-organizacyjna?lang=PL>.

⁷ Uwierzytelnione kserokopie tej dokumentacji w niezbędnym zakresie zostały włączone do akt kontroli.

⁸ Doręczony Kontrolowanemu w dniu 20.05.2024 r. Zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego nie złożono (termin na ich złożenie upłynął z dniem 29.05.2024 r.).

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta dokonał zatwierdzenia pięciu uproszczonych planów urządzenia lasu⁹ dla stosownych obrębów ewidencyjnych¹⁰ znajdujących się na terenach Gmin Lubawka, Marciszów, Kamienna Góra oraz Gminy Miejskiej Kamienna Góra. Wobec powyższego kontroli poddano wszystkie ww. UPUL.
[dowód: akta kontroli str.: 4-7, 42-46, 352-358]

Zadania wykonywane przez Starostę Kamiennogórskiego na podstawie przepisów u.o.l. dot. zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu.

Jak wskazano wyżej w kontrolowanym okresie Starosta, w oparciu o art. 22 ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 2 u.o.l., dokonał samodzielnie zatwierdzenia pięciu UPUL (co istotne, zatwierdzenia nie dokonano decyzją administracyjną, a wydanym zarządzeniem, co należy ocenić pozytywnie), tj.: na okres gospodarczy od 01.01.2022 r. do 31.12.2031 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do osób fizycznych, znajdujących się na terenie Powiatu kamiennogórskiego leżących w następujących obrębach ewidencyjnych: Pastewnik, Uniemyśl i Przedwojów¹¹, na okres gospodarczy od 01.01.2021 r. do 31.12.2030 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do [REDAKTOWANE] oraz na okres gospodarczy od 01.01.2022 r. do 31.12.2031 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do [REDAKTOWANE]

UPUL dotyczące lasów [REDAKTOWANE] zostały zlecone do wykonania przez te właśnie podmioty i na ich koszt, natomiast UPUL dla lasów stanowiących własność osób fizycznych obrębów ewid. Pastewnik, Uniemyśl i Przedwojów, zlecił Starosta w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.l. Z uwagi na fakt, że UPUL dla lasów leżących w obrębach ewid. Pastewnik, Uniemyśl i Przedwojów, a także UPUL dla [REDAKTOWANE], zostały zatwierdzone po wejściu już w okres gospodarczy dla tych lasów, warto aby Kontrolowany starał się zapobiegać tego rodzaju sytuacjom. Należy także zaznaczyć, że UPUL sporządzony dla lasów leżących w obrębach ewid. Pastewnik, Uniemyśl i Przedwojów, Kontrolowany zlecił samodzielnie wybranemu podmiotowi rynkowemu¹⁴. Kontrolowany nie dokonał jednak szczegółowego sprawdzenia czy ww. podmiot spełnia warunki wymagane art. 19c w zw. z art. 25 u.o.l., w zw. z § 1-2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych*¹⁵, poprzestając jedynie na ogólnych oświadczeniach złożonych przez przyszłego wykonawcę w tej sprawie¹⁶, co należy uznać za nieprawidłowość, bowiem jedynie podmioty spełniające kryteria wskazane w ww. przepisach powinny sporządzać projekty UPUL. Stosownego zatwierdzenia ww. UPUL dokonywano po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń przez właściwego nadleśniczego lub po uzyskaniu stosownej odpowiedzi o niewnoszeniu zastrzeżeń/uwag albo pozytywnym zaopiniowaniu¹⁷. Jednak, jak ustalono

⁹ Dalej uproszczony plan urządzenia lasu również jako UPUL.

¹⁰ Obręb ewid. Uniemyśl gm. Lubawka, obręb ewid. Przedwojów gm. Kamienna Góra, obręb ewid. Pastewnik gm. Marciszów, UPUL dla lasów gminy miejskiej Kamienna Góra oraz UPUL dla lasów Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji i Ortopedii Sp. z o.o. w Kamiennej Górze.

¹¹ Zatwierdzony Zarządzeniem nr 1/2022 Starosty Kamiennogórskiego z dnia 26 stycznia 2022 r.

¹² Zatwierdzony Zarządzeniem nr 22/2021 Starosty Kamiennogórskiego z dnia 30 czerwca 2021 r.

¹³ Zatwierdzony Zarządzeniem nr 40/2021 Starosty Kamiennogórskiego z dnia 5 października 2021 r.

¹⁴ Dane podmiotu w aktach sprawy wraz zawartą umową oraz dokumentacją ofertową, akta kontroli str. 143-189.

¹⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 949.

¹⁶ Akta kontroli str. 145, 155, 166. Kontrolowany nie ustalił również czy UPUL sporządzony dla lasów należących do DCR Sp. z o.o. opracował podmiot spełniający warunki wymagane art. 19c w zw. z art. 25 u.o.l., w zw. z § 1-2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych*.

¹⁷ Akta kontroli str. 199-203, 277-279, 332.

w przypadku UPUL dot. lasów stanowiących własność [REDAKTOWANE] wystąpił w tej kwestii do właściwego nadleśniczego wykonawca projektu UPUL¹⁸. Należy zaznaczyć, że opinię w przedmiocie projektu UPUL powinien uzyskać Starosta, co wprost wynika z art. 22 ust. 2 u.o.l. Przepis ten nie uprawnia do podejmowania takich czynności przez inne podmioty zewnętrzne, np. wykonawcę projektu UPUL, co należy ocenić jako nieprawidłowość.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l. projekt UPUL wyklada się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. O wyłożeniu tego projektu wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje pisemnie właścicieli lasów, z zaznaczeniem, że UPUL będzie podstawą naliczenia podatku leśnego. Wskazany przepis oznacza fizyczne wyłożenie konkretnego opracowanego projektu UPUL w określonym czasie, w miejscu siedziby danego urzędu tak, aby każda osoba zainteresowana, w godzinach urzędowania mogła fizycznie zapoznać się z tym dokumentem w postaci stosownego opracowania - projektu UPUL. W toku kontroli stwierdzono, że UPUL dla obrębu ewid. Uniemyśl nie został wyłożony w wyżej opisany sposób i zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l., a jedynie umieszczony na stronie internetowej Urzędu Miasta Uniemyśl¹⁹. Nadto brak we wszystkich badanych materiałach dot. ww. UPUL informacji, aby właściciele lasów zostali powiadomieni przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), że UPUL będzie podstawą naliczania podatku leśnego²⁰. Kontrolowany winien zatem zwracać szczególną uwagę w jaki sposób przebiega proces wykładania do publicznego wglądu projektów UPUL oraz czy doszło do odpowiadającego treści art. 21 ust. 4 u.o.l. informowania właścicieli lasów. Starosta jako organ ostatecznie zatwierdzający projekt UPUL²¹, winien czuwać nad zgodnością z przepisami u.o.l. działań innych zaangażowanych w ten proces podmiotów.

Należy zaznaczyć, że Kontrolowany, stosowną umową z dnia 21.07.2021 r.,²² w jej § 1 ust. 7, zobowiązał wykonawcę projektu UPUL m.in. do przyjmowania zastrzeżeń i wniosków, a także do sporządzenia protokołu ze sposobu załatwienia przyjętych zastrzeżeń i wniosków wraz z uzasadnieniem. Zgodnie z art. 21 ust. 5 u.o.l. w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL zainteresowani właściciele lasów mogą składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu. Starosta wydaje decyzję w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków. Z przepisu tego nie wynika uprawnienie starosty do cedowania prawa do przyjmowania zastrzeżeń i wniosków, a także do ich „załatwiania” na podmiot zewnętrzny, np. wykonawcę UPUL. O ile można uznać za dopuszczalne tym przepisem składanie wniosków i zastrzeżeń przez właścicieli lasów do urzędu gminy miejsca jego wyłożenia, czy też wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informującego o wyłożeniu albo bezpośrednio do starosty (starostwa powiatowego) jako organu zatwierdzającego projekt UPUL, to nie sposób przyjąć, aby przepis ten dopuszczał możliwość składania takich zastrzeżeń i wniosków oraz uprawniał do ich „załatwiania” podmiot zewnętrzny, np. któremu zlecono opracowanie projektu UPUL. Co więcej rozstrzygnięcie w sprawie złożonego zastrzeżenia lub wniosku odbywa się w drodze decyzji administracyjnej, a co za tym idzie z zastosowaniem przepisów postępowania administracyjnego i dalej możliwość kierowania sprawy na drogę sądowoadministracyjną. Tym bardziej ich „załatwienie” nie może zostać powierzone podmiotowi zewnętrznemu. W tym zakresie przyjęta przez Kontrolowanego treść umowy²³ narusza ww. przepis u.o.l., co należy

¹⁸ Akta kontroli str. 332.

¹⁹ Akta kontroli str. 198.

²⁰ Akta kontroli str. 196-198, 332, 374-375.

²¹ Działania prowadzące do zatwierdzenia UPUL podlegają bowiem kontroli sądowoadministracyjnej, w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U z 2023 r. poz. 1634, ze zm.). Zgodnie bowiem z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 223/22, zatwierdzenie UPUL jest aktem z zakresu administracji publicznej. Sąd w ww. postanowieniu stwierdził m.in. cyt. (...) *Należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu, o jakim mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o lasach, jest aktem z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i może być zaskarżone do sądu administracyjnego (...).*

²² Akta kontroli str. 183-188.

²³ A także treść zapytania ofertowego i załącznika nr 1, akta kontroli str. 144, 152.

uznać za nieprawidłowość. Zobowiązanie wykonawcy projekt UPUL do udzielenia wszystkim zainteresowanym niezbędnym informacji jest natomiast poprawne.

Z dokonanych ustaleń wynika również, że Kontrolowany sprawował nadzór nad wykonaniem ww. UPUL²⁴ (w oparciu o art. 22 ust. 5 u.o.l.).

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwego stosowania ww. przepisów. Za ujawnione nieprawidłowości odpowiadają osoby odpowiedzialne za realizację zadania polegającego na zleceniu wykonania projektów UPUL, nadzorowania procedury prowadzącej do zatwierdzenia projektów UPUL oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tymi kwestiami nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 143-189, 196-203, 205-263, 271-272, 277-279, 282-329, 332, 334-375]

Zgodnie z art. 19 ust. 2, w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.l. UPUL opracowuje się dla lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o obszarze co najmniej 10 ha, będącego zwartym kompleksem leśnym. Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Tymczasem z treści UPUL opracowanego dla lasów stanowiących własność [REDAKTOWANE] oraz wyjaśnień Kontrolowanego, wynika, że został on opracowany łącznie dla kilku obrębów ewidencyjnych (tj. obręby miasta Kamienna Góra nr od 1 do 6), wśród których znajduje się odrębny kompleks leśny powyżej 10 ha (obręb nr 6) oraz odrębne kompleksy leśne poniżej 10 ha (obręby nr 1 do 5²⁵). Następnie Kontrolowany zatwierdził ww. jeden UPUL opracowany dla wskazanych sześciu obrębów ewidencyjnych.

Kontrolujący uznaje praktykę zatwierdzenia opracowanego jednego UPUL łącznie dla kilku obrębów ewidencyjnych za niewłaściwą. UPUL winien być opracowany odrębnie dla każdego z obrębów ewidencyjnych, w którym znajdują się lasy spełniające kryteria opisane w ww. przepisach. Można jedynie dopuścić opracowanie jednego UPUL dla jednego obrębu ewidencyjnego, w którym znajduje się zwarty kompleks leśny o powierzchni co najmniej 10 ha oraz las rozdrobniony o powierzchni do 10 ha, co wydaje się być uzasadnione z punktu widzenia prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej oraz nadzoru jaki starosta sprawuje na podstawie u.o.l.²⁶.

Powyższe nieprawidłowości stały się podstawą do wydania ww. oceny realizacji przedmiotowych zadań z zakresu administracji rządowej przez Starostę Kamiennogórskiego.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu poprawy realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. podejmować stosowne działania dot. UPUL w takim czasie, aby do jego zatwierdzenia dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który plan urządzenia lasu został opracowany;
2. weryfikować czy podmiot, który wybrano do opracowania UPUL spełnia kryteria przewidziane prawem;

²⁴ Akta kontroli m.in. str. 362-371.

²⁵ Nadto obręb ewid. nr 4 zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego o powierzchni 0,0235 ha może nie spełniać definicji lasu, o której mowa w art. 3 u.o.l.

²⁶ Zamiast tworzenia odrębnego UPUL dla zwartego kompleksu leśnego o powierzchni co najmniej 10 ha oraz odrębnych decyzji wydawanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasów dla znajdujących się w tym samym obrębie lasów rozdrobnionych. Podobne stanowisko wyrażono w SIP LEX nr QA 808474 oraz w wyjaśnieniach Kontrolowanego.

3. przed zatwierdzeniem UPUL pozyskiwać samodzielnie opinię właściwego nadleśniczego dot. projektu UPUL;
4. czuwać nad zgodnością z przepisami u.o.l. działań innych zaangażowanych w ten proces podmiotów. Zwracać szczególną uwagę w jaki sposób przebiega proces wykładania do publicznego wglądu projektów UPUL oraz czy doszło do odpowiadającego treści art. 21 ust. 4 u.o.l. poinformowania właścicieli lasów;
5. właściwie stosować przepis art. 21 ust. 5 u.o.l., nie powierzać rozstrzygania wnoszonych zastrzeżeń i wniosków podmiotowi zewnętrznemu;
6. zgodnie z przepisami u.o.l. projekt UPUL opracowywać odrębnie dla każdego obrębu ewidencyjnego, w którym znajduje się zwarty kompleks leśny, o obszarze co najmniej 10 ha.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do dnia **31 lipca 2024 r.**, od dnia doręczenia niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego* (art. 49 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Wojewoda Dolnośląski

/-/

Z up. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli