



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 9 maja 2024 r.

NK-KSE.431.1.11.2024.RG

Pan
Daniel Koko
Starosta Lwówecki

59-600 Lwówek Śląski
ul. Szpitalna 4

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W sposób zdalny w okresie od 26 lutego do 28 marca 2024 r., 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 26 lutego 2024 r. nr 24, kontroler Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Roman Grzeszkowiak – inspektor wojewódzki;

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Lwówku Śląskim, z siedzibą przy ul. Szpitalnej nr 4, 59-600 Lwówek Śląski (zwanym dalej odpowiednio Kontrolowanym, Starostwem, Organem, Urzędem), kontrolę problemową, w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji przez Starostę Lwóweckiego (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 2023 r., poz. 1356 z późn. zm., 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)¹.

[dowód: akta kontroli str.: 1 - 21]

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 Starost Lwóweckiego w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Daniel Koko² (od dnia 17 listopada 2018 r. do chwili obecnej³). Zadania będące przedmiotem kontroli w kontrolowanym okresie realizował Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa. Ww. komórką organizacyjną w okresie kontroli kierował i kieruje

¹<https://bip.duw.pl/bip/kontrole-i-audyt-wewne/plan-kontroli-zewnetrz/58,Plan-kontroli-zewnetrznych-DUW.html>.

² <https://powiatlwowecki.pl/starosta-lwowecki/>.

³ Vide uchwała nr I/03/18 Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 17 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Lwóweckiego.

obecnie [REDAKTOWANE] Naczelnik Wydziału. W Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami kontrolowane zadania nadzorowane i realizowane były bezpośrednio przez ww. Naczelnika oraz właściwego inspektora personalnie wskazanego w wystąpieniach Kontrolowanego oraz stosownych zakresach obowiązków⁴. Zgodnie ze Statutem Powiatu Lwóweckiego 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 kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży⁵. Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami bezpośrednio podlegał i podlega Wicestaroscie, natomiast jego pracę nadzorował Starosta⁶.

W toku kontroli wyjaśnień oraz odpowiedzi udzielał Starosta Lwówecki oraz z upoważnienia Starosty Wicestarosta i Sekretarz Powiatu.

[dowód: akta kontroli str.: 24-124]

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione dokumenty oraz złożone odpowiedzi i wyjaśnienia kontrolowanego pismami (wraz z zał.): z dnia 29 lutego 2024 r. znak GŚ.6164.15.2024.JP.2⁷, z dnia 25 marca 2024 r. znak GŚ.6164.15.2024.JP.3⁸, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności.

[dowód: akta kontroli str.: 24-124, 344 -391]

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*⁹ z dnia 29 marca 2024 r., przekazuję Panu *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 Lwóweckiego, oceniono **negatywnie**.

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.

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta dokonał jednej zmiany lasu na użytek rolny (21 lutego 2022 r.) oraz zatwierdzenia 14 uproszczonych planów urządzenia lasu¹⁰ dla

⁴ Wyjaśnienia kontrolowanego m.in. z dnia 29.02.2024 r., z dnia 25.03.2024 r., akta kontroli str.: 116-122, 344-368.

⁵ Za Statutem Powiatu Lwóweckiego (ze zm.) na https://bip.powiatlwówecki.pl/wiadomosci/1336/wiadomosc/566893/uchwala_nr_xxv1220_rady_powiatu_lwoweckiego_w_sprawie_ogloszenia.

⁶ Za Regulaminem Organizacyjnym i Schematem Organizacyjnym na https://bip.powiatlwówecki.pl/wiadomosci/1337/wiadomosc/23046/regulamin_organizacyjny_starostwa_powiatowego_w_lwowku_slaskim.

⁷ Wpływ pisma i zał. dnia 05.03.2024 r. (RPW/51127/2024 P).

⁸ Wpływ pisma i zał. dnia 25.03.2024 r. (ePUAP).

⁹ Doręczony Kontrolowanemu w dniu 08.04.2024 r. Zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego nie złożono (termin na ich złożenie upłynął z dniem 17.04.2024 r.).

¹⁰ Dalej uproszczony plan urządzenia lasu również jako UPUL.

stosownych obrębów ewid.¹¹ gminy Wleń (16 marca 2021 r.). Nadto Kontrolowany poinformował, że w bieżącym roku w dalszym ciągu prowadzone jest postępowanie w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność osób fizycznych w granicach gminy i miasta Gryfów Śląski. Z uwagi na okoliczność, iż na obecną chwilę doszło do zakończenia postępowań i zatwierdzenia przez Kontrolowanego 14 UPUL oraz jednej zmiany lasu na użytek rolny, przestano na zbadaniu tak określonej próby. Informacje w powyższym zakresie pozyskano od Kontrolowanego (pisma z dnia 20 listopada 2023 r., znak GS.6164.13.12.2023.JP.2 i z dnia 29 lutego 2024 r. znak GS.6164.15.2024.JP.2).
[dowód: akta kontroli str.: 4-8, 24, 96-115, 131-343]

Zadania wykonywane przez Starostę Lwóweckiego 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 zatwierdzenia 14 UPUL (co istotnie decyzją administracyjną, za którego działał z upoważnienia Wicestarosta, o czym jeszcze niżej¹²) na okres gospodarczy od 01.01.2020 r. do 31.12.2029 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do osób fizycznych, znajdujących się na terenie Miasta i Gminy Wleń i leżących w następujących obrębach ewidencyjnych: 1 i 2 miasta Wleń (kolejno 1,66ha i 2,71ha), Bełczyna(8,2ha), Bystrzyca (3,87ha), Klecza (8,94ha), Łupki (10,72), Marczów (16,38ha), Modrzewie(4,17ha), Nieleśno (1,6ha), Pilchowice (25,84ha), Przeździec (8,51ha), Radomice (13,64ha), Strzyżowiec (23,17ha), Tarczyn (11,46ha), o łącznej powierzchni ok. 142,4435 ha. Należy uznać, że wskazany UPUL został zlecony do wykonania przez Starostę¹³, a następnie sporządzony przez wybrany podmiot¹⁴. 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 ww. kryteria prawne powinny sporządzać UPUL). Zatwierdzenia dokonano po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń przez właściwego nadleśniczego¹⁷. Jak ustalono wystąpił w tej kwestii do właściwego nadleśniczego wykonawca UPUL¹⁸. Należy jednak zaznaczyć, że opinię w przedmiocie UPUL powinien uzyskać Starosta, co wprost wynika z art. 22 ust. 2 u.o.l. Przepis ten nie uprawnia do udzielania w tej sprawie upoważnienia innym podmiotom np. wykonawcy UPUL, co należy również ocenić jako nieprawidłowość. Z dokonanych ustaleń wynika również, że Kontrolowany sprawował nadzór nad wykonaniem ww. UPUL (w oparciu o art. 22 ust. 5 u.o.l.). Warto jednak zwrócić uwagę Kontrolowanemu, aby do zatwierdzenia UPUL dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który plany urządzenia lasu zostały opracowane¹⁹.

¹¹ Obręb ewid. 1 i 2 miasta Wleń, Bełczyna, Bystrzyca, Klecza, Łupki, Marczów, Modrzewie, Nieleśno, Pilchowice, Przeździec, Radomice, Strzyżowiec, Tarczyn, dla łącznej powierzchni ok. 142,4435 ha.

¹² Decyzją adm. z dnia 21.02.2022 r. nr GS.6164.8.1.2021.JP.8.– akta kontroli str. 110-112.

¹³ W oparciu o zawartą przez Powiat Lwówecki z wyłonionym wykonawcą UPUL umowę z dnia 21.06.2019 r. nr OR.273.150.2019 – akta kontroli str. 351-361.

¹⁴ Dane podmiotu w aktach kontroli str. 351.

¹⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 949.

¹⁶ Akta kontroli str. 356-358.

¹⁷ UPUL dot. lasów Nadleśnictwa Lwówek Śląski – wyjaśnienia w aktach kontroli str. 344-348.

¹⁸ Akta kontroli str.: 99, 344-347, 350-355, 362.

¹⁹ Przedmiotowe UPUL dotyczą okresu gospodarczego od 01.01.2020 r. do 31.12.2029 r., a zostały zatwierdzone w dniu 16 marca 2021 r., czyli już w czasie biegu tego okresu gospodarczego.

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

[dowód: akta kontroli str.: 22-24, 96-115, 116-343, 344-391]

Jak wspomniano, Kontrolowany w dniu 16 marca 2021 r. wydał decyzję nr GŚ.6164.7.2.2021.JP.1, którą jednocześnie zatwierdził ww. 14 UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do osób fizycznych. Przedmiotowa decyzja została podpisana z upoważnienia Starosty Lwóweckiego przez Wicestarostę. Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.l. starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzania lasu (co wskazuje, że zatwierdzenia wymaga odrębnie każdy z UPUL). Należy zatem zauważyć, że Kontrolowany błędnie wydał w tej sprawie decyzję administracyjną.

W złożonych wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. Kontrolowany m.in. stwierdził:

(...) Ustawodawca nie wskazuje na obowiązek wydania decyzji administracyjnej, ale również nie wyklucza możliwości wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Organ analizując różne stanowiska w przedmiotowej sprawie znajdujące się na portalach prawniczych nie znalazł żadnej opinii, które wskazywałyby w jakiej formie starosta powinien zatwierdzić UPUL. (...)

Złożone wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, nie mogą jednak zostać uwzględnione. Ww. przepis nie uprawnia do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zatwierdzenia UPUL. Jest to bowiem inny akt z zakresu administracji publicznej, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 223/22, gdzie stwierdzono, że cyt. (...) Należy wskazać że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzania 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. Zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzania lasu rodzi bowiem dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. (...). Powyższe oznacza, że Starosta wydając ww. decyzję administracyjną działał bez podstawy prawnej do jej wydania.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) starosta może upoważnić podległych pracowników, służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do jego właściwości. Zatem (przyjmując za sądownictwem administracyjnym, że zatwierdzenie UPUL nie odbywa się w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, a jest innym aktem z zakresu administracji publicznej) Starost Lwówecki nie mógł do takiego zatwierdzenia upoważnić podległych pracowników, w tym ówczesnego Wicestarostę. Nie istniała ku temu bowiem podstawa prawna. Przedmiotowy UPUL mógł zostać zatwierdzony przez działającego samodzielnie Starostę. Należy zatem stwierdzić, że ww. 14 UPUL nie zostało skutecznie i prawidłowo zatwierdzonych.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nieprawidłowego stosowania ww. przepisów. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za realizację zadania polegającego na zatwierdzeniu przedmiotowych UPUL, opracowujące pod względem formalno-prawnym wspomnianą decyzje oraz upoważnienie, a także ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tymi kwestiami nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 22-24, 96-115, 116-343, 344-347, 369-372]

Należy zauważyć, że UPUL zgodnie z art. 19 ust. 2, w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.l. opracowuje się dla lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny. 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 niektóre z ww. 14 UPUL (jak wynika z m.in. treści tych dokumentów²⁰) zostały opracowane dla lasów rozdrobnionych do 10 ha każdy, przez co naruszono ww. przepis.

W złożonych wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. Kontrolowany m.in. stwierdził:

(...) Przeprowadzono analizę dot. lasów rozdrobnionych czyli lasów niegraniczących ze sobą w sposób bezpośredni lub niegraniczących w sposób bezpośredni z innymi zwartymi kompleksami leśnymi. Na podstawie powyższej analizy stwierdzono, iż w obrębie ewidencyjnym Klecza, Bełczyna, Bystrzyca, Nieleśno, Modrzewie, Przeździec i obręb 1,2 miasta Wleń występują lasy stanowiące własność osób fizycznych o powierzchni kompleksu leśnego do 10 ha, a także o powierzchni kompleksu leśnego powyżej 10 ha.

Na podstawie powyższego, posilając się na opiniach publikowanych na portalach prawniczych, postanowiono o zleceniu wykonania dla wszystkich gruntów leśnych stanowiących własność osób fizycznych UPUL bez potrzeby rozgraniczenia na UPUL i Inwentaryzacje Stanu Lasu. (...)

Złożone wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, nie mogą jednak zostać uwzględnione.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwego stosowania ww. przepisu. Kontrolowany w sytuacji stwierdzenia występowania lasów do 10 ha rozdrobnionych niestanowiących zwartego kompleksu leśnego, jest zobowiązany stosować art. 19 ust. 3 u.o.l. Nie jest zatem uprawniony do decydowania czy sporządzi UPUL, czy też dokona inwentaryzacji stanu lasów i wyda stosowną decyzję. Na marginesie należy także zauważyć, że nie przedstawiono jakichkolwiek analiz i opinii, na które w swoich wyjaśnieniach powołuje się Kontrolowany.

Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za zlecenie opracowania UPUL, podczas gdy wymagana była wobec danych obszarów lasów ich inwentaryzacja oraz wydanie stosownej decyzji administracyjnej, a także ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 22-24, 96-115, 116-343, 344-347, 369-372]

²⁰ Vide opracowane UPUL dla obrębów ewidencyjnych: Klecza (pow. 8,94 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 32 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Bełczyna (pow. 8,2 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 22 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Bystrzyca (pow. 3,87 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 26 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Nieleśno (pow. 1,6 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 10 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Modrzewie (pow. 4,17 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 8 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Wleń 1 (pow. 1,66 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 11 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Wleń 2 (pow. 2,71 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 5 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego), Przeździec (pow. 8,51 ha, z uwagi na brak szczegółowych wyjaśnień ze strony Kontrolowanego przyjęto jako las rozdrobniony na 18 działkach ewid. niestanowiących zwartego kompleksu leśnego).

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l. projekt UPUL wykląda się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że ww. 14 UPUL zostało wyłożone w Urzędzie Miasta i Gm. Wleń. Kontrolowany nie był jednak w stanie potwierdzić w jakim terminie miało to miejsce. Na znajdującym się w aktach stosownym zawiadomieniu Burmistrza Miasta i Gm. Wleń, brak daty lub jakiegokolwiek adnotacji o upublicznieniu tego zawiadomienia w określonym czasie. Ponadto zgodnie z ww. przepisem wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje pisemnie właścicieli lasów o wyłożeniu UPUL. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych informacja ta powinna mieć formę pisemną i zostać skierowana do konkretnych właścicieli. Kontrolowany podczas zatwierdzania przedmiotowych planów nie dostrzegł wskazanych powyżej nieprawidłowości przy ich procedowaniu, co wskazuje, iż doszło tu do naruszenia prawa²¹.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwego nadzoru Kontrolowanego nad kwestią prawidłowego dokumentowania wyłożenia UPUL oraz stosowania ww. przepisu w zakresie pisemnego powiadamiania właścicieli lasów o wyłożeniu UPUL. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za weryfikację odpowiedniego przebiegu czynności opisanych ww. przepisem oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 22-24, 96-115, 116-130, 344-347, 369-372]

Zadania wykonywane przez Starostę Lwóweckiego na podstawie przepisów u.o.l. dot. zmiany lasu na użytek rolny.

Jak wspomniano, w kontrolowanym okresie Starosta dokonał jednej zmiany lasu na użytek rolny. Postępowanie w sprawie tej zmiany (dalej też jako sprawa GŚ.6164.8.1.2021.JP.8) z wniosku [REDAKTOWANE] wszczęto w dniu 28 kwietnia 2021 r. (data wpływu wniosku do Kontrolowanego). Pierwsze czynności w sprawie, tj. zawiadomienie o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy z dnia 9 czerwca 2021 r. oraz stosowne wezwanie z dnia 10 czerwca 2021 r., skierowano do wnioskodawców, jak należy przypuszczać, w tych terminach (brak informacji o dacie nadania na pismach i zwrotnym potwierdzeniu odbioru), czyli po ponad 5 tygodniach od wpływu wniosku. W tym czasie Kontrolowany nie podejmował żadnych czynności. Z podobną sytuacją w ramach tej sprawy mamy do czynienia w okresie od 30 września do 31 grudnia 2021 r. Należy również zaznaczyć, że postępowanie przedłużono ostatecznie do 31 stycznia 2022 r., jednak stosowną decyzję wydano po tym czasie tj. 21 lutego 2022 r. (podczas gdy możliwość wypowiedzenia się przez ww. strony co do zebranych dowodów i materiałów upłynęła z końcem dnia 10 stycznia 2022 r.). Takie postępowanie Kontrolowanego w ww. okresach należy zatem ocenić jako bezznaczność.

Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. wskazał m.in., że:

(...)Postępowanie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny wszczęte na wniosek Państwa (...) było pierwszym tego rodzaju postępowaniem prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego. Z uwagi na skomplikowany charakter sprawy oraz szereg wątpliwości interpretacyjnych dotyczących m.in. sytuacji materialnej wnioskodawców, w celu właściwego i rzetelnego

²¹ Vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r. (IV SA/Wa 1890/08) i z dnia 2 marca 2010 r. (IV SA/Wa 1298/09). W uzasadnieniu powyższych orzeczeń sąd wyraźnie zaznaczył, iż informacja, o jakiej mowa w art. 21 ust. 4 u.o.l. powinna mieć formę pisemną oraz być zindywidualizowana.

²² Pełne dane personalne w aktach kontroli str. 26.

załatwienia sprawy znaczną część czasu poświęcono na analizowanie przepisów prawa oraz ich wykładni (...)

Wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, jednak nie mogą zostać uwzględnione. Kontrolowany jest zobowiązany do niezwłocznego załatwienia sprawy, a podstawą przedłużenia jej toku powinny stanowić jedynie okoliczności obiektywne oraz niezależne od Organu. Profesjonalny organ samorządowy musi być należycie przygotowany do realizacji nałożonych ustawą zadań. Analiza przepisów prawa i ich wykładni powinna być przeprowadzana profesjonalnie i w sposób niezwłoczny, tak aby nie dochodziło do wielotygodniowych nieuzasadnionych przestojuw w czynnościach organu. Na marginesie należy dodać, że Kontrolowany nie przedłożył jakichkolwiek analiz, czy wykładni prawnych, na które w swoich wyjaśnieniach się powołuje. Doszło tu zatem do naruszenia art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²³.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niestosowania ww. przepisu. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za prowadzenie przedmiotowego post. administracyjnego oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór. [dowód: akta kontroli str.: 22-94, 116-130, 344-347, 369-372]

W aktach sprawy GŚ.6164.8.1.2021.JP.8 znajduje się opinia z dnia 10 stycznia 2022 r. w formie notatki służbowej nr 1, sporządzona przez rzeczoznawcę [REDAKOWANE]. Z jej treści wynika, że w toku sprawy rzeczoznawca dokonał oględzin przedmiotowej działki nr 122/1. W toku tej czynności nie zapewniono wnioskującemu udziału w czynnościach prowadzonych przez ww. rzeczoznawcę, a zwłaszcza w oględzinach terenowych, który to obowiązek wynika z art. 79 k.p.a. Ponadto z akt sprawy nie wynika, w jaki sposób Kontrolowany powołał do udziału w sprawie ww. rzeczoznawcę, którego czynności należy traktować jako czynności podejmowane przez biegłego (w aktach brak stosownego „zwrócenia się”²⁵ do biegłego np. w formie postanowienia o jego powołaniu, zawartej umowy itp.).

Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. wskazał m.in., że:

(...)Notatkę służbową z dnia 10 stycznia 2022 roku sporządził Pan (...) mający uprawnienia biegłego sądowego z zakresu leśnictwa, ochrony przyrody, dendrologii i łowiectwa, pełniący w imieniu Starosty Lwóweckiego nadzór w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej na gruntach leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie umowy nr OR.273.330.2021 z dnia 04.01.2022 roku, w/w osoba nie uczestniczyła w postępowaniu w charakterze biegłego.

Powyższa notatka służbowa została sporządzona na wniosek organu w ramach ustawowego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Natomiast w sytuacji kiedy organ zdecydował o lustracji w terenie wnioskodawcy zostali poinformowani o terminie wizji w terenie. Wnioskodawcy skorzystali z przysługującego im prawa i uczestniczyli w czynnościach (...), co potwierdza protokół z oględzin przedmiotowej działki z dnia 21 września 2021 roku. (...)

Wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, nie mogą jednak zostać uwzględnione. Wobec ww. wyjaśnień, wystarczającym jest jak się wydaje, sformułowanie retorycznego pytania

²³ Tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej k.p.a.

²⁴ Pełne dane personalne w aktach kontroli str. 86.

²⁵ Vide art. 84 § 1 k.p.a.

w przedmiocie ustalenia w jakim charakterze uczestniczył ww. w tej sprawie skoro, po pierwsze jest biegłym sądowym, pod drugie posiada wiedzę i umiejętności specjalne, po trzecie Organ wykorzystuje jego wiedzę specjalistyczną w ramach nadzoru nad lasami i po czwarte Organ chciał i skorzystał z jego wiedzy specjalistycznej w toku tej sprawy jako rzeczoznawcy (powstała bowiem z tego wykorzystania stosowna notatka do akt spraw z wyraźnym powołaniem na wnioski zainteresowanych, a nie jak twierdzi Kontrolowany w ramach nadzoru nad gospodarką leśną). Oczywiście jest zatem, że ww. został wykorzystany tutaj w charakterze biegłego, co potwierdza przedstawiona przez Kontrolowanego dokumentacja.

Reasumując należy stwierdzić, że Kontrolowany jest zobowiązany do zapewnienia stronie udziału w dowodzie z oględzin, a także do zapewnienia czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.). Natomiast zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. Organ może zwracać się do biegłego lub biegłych, jeśli uzna, że w sprawie niezbędne są wiadomości specjalne. Okoliczność taka winna znaleźć odzwierciedlenie w materiałach sprawy. Kontrolowany nie wywiązał się zatem z tych obowiązków. Oznacza to, że ilekroć (w tym przypadku) dana nieruchomości jest poddawana lustracji, oglądowi albo ocenie w terenie przez biegłego lub pracowników organu (czyli czynnościom noszącym znamiona oględzin), to w takich działaniach mają prawo uczestniczyć strony postępowania.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niestosowania ww. przepisów. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za prowadzenie przedmiotowego post. administracyjnego oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.
[dowód: akta kontroli str.: 22-94, 116-130, 344-347, 369-372]

W aktach ww. sprawy brak dowodu uiszczenia opłaty skarbowej. Obowiązek dołączenia takiego dowodu wynika wprost z § ust. 1-2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁶. Kontrolowany zaniechał zatem wyegzekwowania od strony przedłożenia takiego dowodu.

Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. wskazał m.in., że:

(...) Organ prowadzący postępowanie omyłkowo nie wezwał strony do uiszczenia opłaty skarbowej. (...)

Wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, jednak nie mogą zostać uwzględnione. Obowiązkiem Organu jest zweryfikowanie faktu wniesienia stosownej opłaty przez stronę postępowania, czemu służy dołączenie do akt dowodu jej wniesienia. Brak tego rodzaju działań może naruszać interes fiskalny państwa, jeśli okaże się, iż powodem niedołączenia przez stronę dowodu uiszczenia opłaty skarbowej było jej nieopłacenie (lub opłacenie w nieodpowiedniej wysokości), tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Na marginesie należy zauważyć, że wydana w sprawie decyzja administracyjna zawiera zatem adnotację niezgodną ze stanem faktycznym. Kontrolowany powinien również podjąć stosowne działania zmierzające do wyegzekwowania tej opłaty.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niestosowania ww. przepisów. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za prowadzenie przedmiotowego post. administracyjnego oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.
[dowód: akta kontroli str.: 22-94, 116-130, 344-347, 369-372]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 i 9 k.p.a. decyzja (w zależności od rodzaju) zawiera pouczenie. W toku kontroli ustalono, że w ww. decyzji z dnia 21 lutego 2022 r. umieszczone pouczenie w części jest nadmiarowe i nie odpowiada tym przepisom.

Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 25 marca 2024 r. wskazał m.in., że:

²⁶ Dz.U. z 2007 r., nr 187, poz. 1330.

(...) W opinii organu pouczenie w decyzji Starosty Lwóweckiego zawiera wymogi art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Organem odwoławczym od decyzji Starosty Lwóweckiego wydanej na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze. W związku z powyższym na decyzję organu I instancji nie przysługuje wniesienie powództwa do Sądu Powszechnego, a także nie przysługuje sprzeciw od decyzji lub skarga do Sadu Administracyjnego. (...)

Wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli, jednak nie mogą zostać uwzględnione. Ww. przepisy są jasne i nie pozwalają na formułowanie pouczenia o treści, którą przyjął Kontrolowany (w części dotyczącej wydania decyzji z naruszeniem prawa i w dalszej treści – vide akapit trzeci od góry str. 6 ww. decyzji, które jest zatem zbędne).

Powyższa nieprawidłowość wynika z nieprawidłowego stosowania ww. przepisów. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za prowadzenie przedmiotowego post. administracyjnego oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 22-94, 116-130, 344-347, 369-372]

W ww. sprawie z upoważnienia Starosty Lwóweckiego działał Naczelnik Wydz. Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami (wskazany podpisywał pisma do innych organów, zawiadomienia i pisma do stron vide str. 60, 75, 79, 82 akt kontroli) oraz Wicestarosta (wskazany podpisywał pisma do stron vide str. 70 akt kontroli). Wobec treści przekazanego upoważnienia nr OR.077.54.2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. należy zauważyć, że ww. Naczelnik nie został upoważniony do prowadzenia spraw administracyjnych, podpisywania w sprawach administracyjnych pism i zawiadomień. Działał zatem bez stosownego umocowania. Zaleca się zmianę tej praktyki. Upoważnienia dot. Wicestarosty Kontrolowany nie przedstawił, mimo stosownej prośby kontrolującego, co uniemożliwiło weryfikację tego upoważnienia.

[dowód: akta kontroli str.: 60, 70, 75, 79, 82, 125-128, 349, 374]

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

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

1. weryfikować czy podmiot, który wybrano do opracowania UPUL spełnia kryteria przewidziane prawem;
2. każdy z projektów UPUL zatwierdzać odrębnie wydanym samodzielnie przez starostę innym aktem z zakresu administracji publicznej aniżeli decyzja administracyjna;
3. przed zatwierdzeniem UPUL pozyskiwać samodzielnie opinię właściwego nadleśniczego dot. projektu UPUL;
4. 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;
5. dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha niestanowiących własność Skarbu Państwa zadania z zakresu gospodarki leśnej określać stosowną decyzją starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów;
6. weryfikować fakt wyłożenia projektu UPUL w siedzibie właściwego urzędu gminy (na przewidziany ustawowo okres) oraz pisemnego zawiadomienia każdego z właścicieli lasów o jego wyłożeniu;
7. w postępowaniach administracyjnych realizowanych w oparciu o przepisy u.o.l. unikać beczynności;

8. w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, powoływać osoby dysponujące wiedzą specjalną w charakterze biegłych, natomiast oględziny i inne czynności postępowania realizować z zachowaniem uprawnień przysługujących stronom;
9. włączać do akt postępowań administracyjnych dowody uiszczenia przez stronę opłaty skarbowej; w decyzjach administracyjnych zamieszczać właściwe adnotacje w tej sprawie oraz prawidłowo formułować pouczenia dla stron postępowania;
10. udzielać i poprawnie formułować treść upoważnień do działania w toku spraw administracyjnych dla podległych pracowników.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, **w terminie 30 dni**, 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