



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 23 maja 2024 r.

NK-KSE.431.1.12.2024.RG

Pan
Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia

Urząd Miejski Wrocławia
50-141 Wrocław
pl. Nowy Targ nr 1-8

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W okresie od dnia 26 lutego do dnia 28 marca 2024 r. w sposób zdalny¹, 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 25, kontroler Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu:

- Roman Grzeszkowiak – inspektor wojewódzki;

przeprowadził w Urzędzie Miejskim Wrocławia, z siedzibą przy pl. Nowy Targ nr 1-8, 50-141 Wrocław (zwanym dalej odpowiednio Kontrolowanym, Organem, Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym, w przedmiocie realizacji przez Prezydenta Wrocławia (dalej również jako: Prezydent) 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)².

[dowód: akta kontroli str.: 1 - 20]

Przedmiotem kontroli było zapewnienie prawidłowego realizowania przez Prezydenta 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 Prezydenta Wrocławia w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Jacek Sutryk (od dnia 19 listopada 2018 r. do chwili obecnej³). Zadania będące przedmiotem kontroli w kontrolowanym okresie realizował Wydział Środowiska, który do 30 kwietnia 2023 r. nosił

¹ W dniu 1 marca br. fizycznie w Wydz. Kontroli UM Wr.

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

³ Vide protokół nr I/18 Sesji Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 listopada 2018 r.

nazwę Wydział Środowiska i Rolnictwa. Ww. komórką organizacyjną w okresie kontroli kierowała i kieruje obecnie dyrektor [REDAKTOWANE]. Wydział Środowiska wchodzi w skład Departamentu Zrównoważonego Rozwoju⁴ i ⁵, który nadzoruje Prezydent Wrocławia⁶. Kontrolowane zadania realizowane były w Wydziale Środowiska bezpośrednio przez kierownika Działu Ochrony Przyrody i Leśnictwa oraz specjalistę ds. leśnictwa, łowiectwa i ochrony zieleni, personalnie wskazanych w wyjaśnieniach Kontrolowanego oraz stosownych zakresach obowiązków⁷. Do obowiązków Prezydenta jako kierownika i zwierzchnika służbowego wszystkich pracowników należy m.in. kierowanie pracą Urzędu przy pomocy Kierownictwa Urzędu oraz Dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu⁸.

W toku kontroli wyjaśnień oraz odpowiedzi udzielał z upoważnienia Prezydenta Sekretarz Miasta Wrocławia, Dyrektor Wydziału Kontroli, Dyrektor Wydziału Środowiska oraz Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej.

[dowód: akta kontroli str.: 23-54, 59-108, 111-216]

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.

[dowód: akta kontroli str.: 23-54, 59-108, 111-216, 217-222, 229-231]

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, po rozpatrzeniu i oddaleniu wszystkich zastrzeżeń złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*⁹ z dnia 29 marca 2024 r., przekazuję Panu Prezydentowi *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. Prezydenta Wrocławia, oceniono **negatywnie**.

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

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

W okresie objętym niniejszą kontrolą Prezydent dokonał jednego zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu (10 sierpnia 2022 roku). Informacje w powyższym zakresie pozyskano z Wydziału Ochrony Środowiska (pismo z dnia 22 listopada 2023 r., znak: WSR-ZL.604.2.186.2023.ŁŁ.).

[dowód: akta kontroli str.: 5-9, 23-26]

⁴ <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/198/departamenty-wydzialy-biura>.

⁵ Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju Pani Katarzyna Szymczak-Pomianowska nadzoruje również funkcjonowanie Zarządu Zieleni Miejskiej, za <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/672/departament-zrownowazonego-rozwoju>.

⁶ <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/3/prezydent>.

⁷ Wyjaśnienia kontrolowanego m.in. z dni 29 lutego 2024 r. i 8 marca 2024 r., akta kontroli str.: 23-24, 40-54, 59-61, 62-63.

⁸ Vide Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego Wrocławia wprowadzony Zarządzeniem nr 9271/22 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 grudnia 2022 r. (ze zm.), za <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/147/regulamin-organizacyjny>.

⁹ Doręczony Kontrolowanemu w dniu 08.04.2024 r. Zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego złożono w dniu 17.04.2024 r., z zachowaniem terminu o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zastrzeżenia oddalono w całości w doręczonym Kontrolowanemu stanowisku.

Zadania wykonywane przez Prezydenta Wrocławia na podstawie przepisów u.o.l. dot. zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu¹⁰.

Jak wskazano wyżej, w kontrolowanym okresie Prezydent, w oparciu o art. 22 ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 2 u.o.l. (co istotne, za którego działań z upoważnienia Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa¹¹) dokonał jednego zatwierdzenia UPUL na okres gospodarczy od 01.01.2022 r. do 31.12.2031 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do Gminy Miasta Wrocław. Należy uznać, że wskazany UPUL został zlecony do wykonania przez Prezydenta¹², a następnie sporządzony przez podmiot spełniający warunki wymagane art. 19c w zw. z art. 25 u.o.l., na okres 10 lat. Zatwierdzenia dokonano po uzyskaniu wymaganych opinii właściwych terytorialnie nadleśniczych. Kontrolowany sprawował również nadzór nad wykonaniem ww. UPUL. Warto jednak zwrócić uwagę Kontrolowanemu, aby do zatwierdzania UPUL dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który plan urządzenia lasu został opracowany¹³.

[dowód: akta kontroli str.: 5-9, 23-39, 59-108, 111-216, 220-222, 229-231]

W toku kontroli stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.l. starosta (a w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu prezydent miasta) po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu. Słusznie zatem kontrolowany nie wydał w tej kwestii decyzji administracyjnej, przepis ten bowiem nie uprawnia do wydania takiej właśnie decyzji. Jest to zatem 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 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.¹⁴ i może być zaskarżone do sądu administracyjnego. Zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu rodzi bowiem dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. (...).*

Jak wspomniano wyżej przedmiotowy UPUL został zatwierdzony przez działającego z upoważnienia Prezydenta Dyrektora Wydziału Środowiska i Rolnictwa. Co istotne, jako podstawę prawną dla przedmiotowego upoważnienia wskazano m.in.: art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, art. 38 ust. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu¹⁶ oraz art. 268a ustawy z dnia 15 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 i 2, w zw. z art. 92 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu¹⁸ (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) prezydent miasta (pełniący funkcję organu powiatu)

¹⁰ Dalej uproszczony plan urządzenia lasu – UPUL.

¹¹ Upoważnienie Prezydenta Wrocławia nr 225/I/19 z dnia 11 marca 2019 r.

¹² Działal tu z umocowania Prezydenta Wrocławia jako pełnomocnik Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu (pełnomocnictwo z dnia 3 grudnia 2018 r. nr 15/I/JO/18 obejmowało m.in. składanie oświadczeń woli w imieniu Gminy Wrocław) – akta kontroli str. 112-113.

¹³ Przedmiotowy UPUL dotyczy okresu gospodarczego od 01.01.2022 r. do 31.12.2031 r., a został zatwierdzony w dniu 10 sierpnia 2022 r., czyli już w czasie biegu tego okresu gospodarczego.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.) – dalej jako p.p.s.a.

¹⁵ Powołano Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.

¹⁶ Powołano Dz.U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.

¹⁷ Powołano Dz. U. z 2018 r. poz. 296 z późn. zm.

¹⁸ Których obecna treść nie uległa zmianie w porównaniu z treścią z momentu udzielenia przedmiotowego upoważnienia.

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. Podobnie w oparciu o art. 39 ust. 1 i 2, w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) prezydent miasta może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Zatem z uwagi na fakt, że zatwierdzenie UPUL nie odbywa się w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, a jest innym aktem z zakresu administracji publicznej, Prezydent nie mógł (w oparciu o te przepisy) do takiego zatwierdzenia upoważnić podległych pracowników, w tym ówczesnego Dyrektora Wydziału Środowiska i Rolnictwa.

Należy również zaznaczyć, że u.o.l. w żadnym momencie dotyczącym procedury zatwierdzenia UPUL, nie odsyła do stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego^{20 i 21}. Nadto, jak wskazano wyżej, zatwierdzenie UPUL stanowi akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zatem nie jest to akt (lub czynność) podjęty w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a., postępowania określonego w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Powyższe oznacza, że nie może znaleźć tu zastosowania również art. 268a k.p.a.²², a tym samym nie mógł on stanowić podstawy do udzielenia przez Prezydenta upoważnienia do zatwierdzenia UPUL pracownikowi obsługującemu organ, tj. ww. Dyrektorowi Wydziału Środowiska i Rolnictwa.

Reasumując należy zauważyć, że przedmiotowy UPUL mógł zostać zatwierdzony przez działającego samodzielnie Prezydenta, nie natomiast przez upoważnionych, w oparciu o ww. przepisy pracowników (co było podstawą do wydania oceny negatywnej kontrolowanego zadania). Powyższe jednocześnie oznacza, że ww. UPUL nie został prawidłowo i skutecznie zatwierdzony.

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

[dowód: akta kontroli str.: 111-216, 220-222, 229-231]

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 (zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.l.). Tymczasem ww. UPUL (jak wynika z m.in. treści tego dokumentu²³ oraz wyjaśnień Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu²⁴) został opracowany dla lasów stanowiących kilka odrębnych

¹⁹ Których obecna treść nie uległa zmianie w porównaniu z treścią z momentu udzielenia przedmiotowego upoważnienia.

²⁰ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. - dalej jako k.p.a.

²¹ Vide wyrok NSA z 18 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1687/21.

²² Którego obecna treść uległa zmianie w związku z możliwością utrwalenia pełnomocnictwa w postaci zarówno papierowej jak i elektronicznej, co nie ma znaczenia dla rozpatrywanych okoliczności.

²³ Vide m.in. tabela 21 na stronie 40-41 przedmiotowego UPUL, str. 164-165 akt kontroli.

²⁴ Akta kontroli str. 223-227, 232-239.

zwartych kompleksów leśnych, o obszarze co najmniej 10 ha każdy, a także dla lasów rozdrobnionych, w sposób łączny, przez co naruszono ww. przepis.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwego stosowania ww. przepisu. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za zlecenie opracowania UPUL łącznie dla kilku odrębnych zwartych kompleksów leśnych o obszarze co najmniej 10 ha każdy, a także dla lasów rozdrobnionych oraz ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tą kwestią nadzór.

[dowód: akta kontroli str.: 111-216, 217-218, 223-227, 232-239]

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. UPUL został wyłożony nie w urzędzie gminy tj. w Urzędzie Miejskim Wrocławia przy placu Nowy Targ 1-8, a w siedzibie Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu al. Śląska 1. W związku z tym należy zaznaczyć, że siedziba gminnej jednostki organizacyjnej, nie jest siedzibą urzędu gminy, zwłaszcza, że Kontrolowany na swoich stronach internetowych jako adres urzędu wskazuje Wrocław pl. Nowy Targ 1-8²⁵. Wobec powyższego kontrolujący zaleca, aby UPUL wyklądać do publicznego wglądu zgodnie z treścią ww. przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 27, 200]

Powyższe nieprawidłowości stały się podstawą do wydania ww. całościowej oceny realizacji przedmiotowego zadania z zakresu administracji rządowej przez Prezydenta Wrocławia.

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

1. podejmować stosowne działania dot. wprowadzenia UPUL w takim czasie, aby do jego zatwierdzenia dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który uproszczony plan urządzenia lasu został opracowany;
2. UPUL zatwierdzać wydanym samodzielnie przez Prezydenta Wrocławia aktem z zakresu administracji publicznej;
3. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiących zwarty kompleks leśny opracowywać projekty UPUL zgodnie z art. 19 ust. 2, w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.l.; dla lasów rozdrobnionych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni do 10 ha, zadania z zakresu gospodarki leśnej, zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.l., określać stosownymi decyzjami wydanymi na podstawie inwentaryzacji stanu lasów;
4. projekty UPUL wyklądać do publicznego wglądu w siedzibie Urzędu Miejskiego Wrocławia.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, **w terminie do dnia 28 czerwca 2024 r.** (art. 49 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Wojewoda Dolnośląski

/-/

Z up. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

²⁵ <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/2/3/name>.

