



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.11.2024.RG
(poprzedni znak NK-KSE.431.1.27.2024.RG)

Pan
Artur Bieliński
Starosta Zgorzelecki

59-900 Zgorzelec
ul. Bohaterów II Armii Wojska
Polskiego nr 8A

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Starosta Zgorzelecki prawidłowo pouczony o możliwości zgłoszenia
zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, takich zastrzeżeń nie zgłosił)

Wrocław, dnia 5 września 2024 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu ¹ 59-900 Zgorzelec ul. Bohaterów II Armii Wojska Polskiego nr 8A.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Bieliński - Starosta Zgorzelecki ² , pełniący funkcję od dnia 23 listopada 2018 r. do chwili obecnej ³ .
Zakres kontroli	Zapewnienie prawidłowego realizowania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej jakie nakładają na niego przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach ⁴ , 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.
Podstawa prawna kontroli	Artykuł 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ⁵ oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej ⁶ .
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	Od dnia 6 czerwca 2024 r. do dnia 8 lipca 2024 r. ⁷
Kontroler/rzy	Roman Grzeszkowiak - inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli ⁸ Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, na podstawie upoważnienia nr 59 z dnia 21 maja 2024 r. sygn. NK-KSE.0030.59.2024.RG. (akta kontroli str. 14)

¹ Dalej odpowiednio Kontrolowany, Starostwo, Organ, Urząd.

² Dalej również jako Starosta.

³ Uchwała nr I/3/2024 r. Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie wyboru Starosty Zgorzeleckiego, uchwała nr I/3/2018 r. Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Zgorzeleckiego.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 530, zwana dalej u.o.l.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷ W dniu 06.06.2024 r. w siedzibie Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu.

⁸ Do dnia 08.07.2024 r. Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (dalej DUW), od dnia 09.07.2024 r. w wyniku zmian organizacyjnych Wydziału Kontroli DUW.

II. Ocena kontrolowanej jednostki.

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

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione dokumenty⁹ oraz złożone odpowiedzi i wyjaśnienia kontrolowanego pismami (wraz z zał.): z dnia 24 maja 2024 r. znak PO.1740.3.2024/2, z dnia 10 czerwca 2024 r. znak PO.1740.3.2024/6, z dnia 21 czerwca 2024 r. znak PO.1740.3.2024/9, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności.

(akta kontroli str.: 24-602, 606-739, 745-810)

III. Ustalenia kontroli.

W wyniku czynności kontrolnych 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.

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta dokonał dwukrotnego zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu¹⁰ dla stosownych obrębów ewidencyjnych¹¹ znajdujących się na terenach Gmin Bogatynia, Węgliniec, Pieńsk, Sulików, Zgorzelec. Zatwierdzenia UPUL Starosta dokonał dwoma aktami z zakresu administracji publicznej, tj. w sposób pisemny oraz stosowanym zarządzeniem (o czym dalej). Wobec powyższego zapoznano się z wszystkimi tak zatwierdzonymi UPUL.

(akta kontroli str.: 25-115, 162-584)

1. Zadania wykonywane przez Starostę Zgorzeleckiego 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 dwukrotnego zatwierdzenia wskazanych uproszczonych planów urządzenia lasu (co istotne, zatwierdzenia nie dokonano decyzją administracyjną, a wydanym zarządzeniem oraz stosownym pismem, co należy ocenić pozytywnie). I tak:

- pismem z dnia 2 listopada 2023 r. Starosta Zgorzelecki (za którego działał Wicestarosta¹²) zatwierdził UPUL opracowany na okres gospodarczy od 01.01.2023 r. do 31.12.2032 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do [REDAKTED]

[REDAKTED] znajdujących się na terenie Gminy Bogatynia w obrębach ewid. Bogatynia II, Działoszyn, Opolno -Zdrój;

⁹ Uwierzytelnione kserokopie tej dokumentacji w niezbędnym zakresie zostały włączone do akt kontroli.

¹⁰ Dalej uproszczony plan urządzenia lasu również jako UPUL.

¹¹ Obręby ewid. Bogatynia II, Działoszyn, Opolno -Zdrój, Krzewina w Gm. Bogatynia, obręby ewid. Ruszów, Piaseczna w Gm. Węgliniec, obręb ewid. Bielawa Górna w Gm. Pieńsk, obręby ewid. Wrociszów Dolny, Wilka, Studniska Górne w Gm. Sulików, obręby ewid. Gronów, Sławnikowice, Kostrzyna w Gm. Zgorzelec.

¹² Starosta Zgorzelecki przebywał w tym czasie na urlopie wypoczynkowym, akta kontroli str. 759-761.

- zarządzeniem nr 12/2021 z dnia 10 lutego 2021 r. Starosta Zgorzelecki zatwierdził jednocześnie dziesięć UPUL opracowanych na okres gospodarczy od 01.01.2021 r. do 31.12.2030 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a należących do osób fizycznych, znajdujących się na terenie: Gm. Bogatynia obręb ewid. Krzewina, Gm. Węgliniec obręb ewid. Ruszów, Piaseczna, Gm. Pieńsk obręb ewid. Bielawa Górna, Gm. Sulików obręb ewid. Wrociszów Dolny, Wilka, Studniska Górne, Gm. Zgorzelec obręb ewid. Gronów, Sławnikowice, Kostrzyna.

(akta kontroli str.: 111, 208, 608, 615, 759-761)

W wyniku kontroli ustalono, że UPUL dotyczące lasów należących do [REDAKOWANE]

[REDAKOWANE], zostały zlecone do wykonania przez ten właśnie podmiot i na jego koszt, natomiast UPUL dla lasów stanowiących własność osób fizycznych położonych w ww. obrębach ewid. na terenie Gm. Bogatynia, Węgliniec, Pieńsk, Sulików, Zgorzelec, zlecił Starosta w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.l. Z uwagi na fakt, że ww. UPUL, zostały zatwierdzone po wejściu już w okres gospodarczy dla tych lasów, co wywołuje skrócenie okresu gospodarczego, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.o.l., zasadnym byłoby aby Organ kontrolowany starał się zapobiegać tego rodzaju sytuacjom, poprzez przykładowo sygnalizowanie z odpowiednim wyprzedzeniem konieczności opracowania kolejnego UPUL właścicielowi lasu niebędącemu osobą fizyczną, a w innych przypadkach rozpoczynanie procesu opracowania UPUL odpowiednio wcześniej, aniżeli miało to miejsce dotychczas.

Czynności kontrolne wykazały, że UPUL dot. lasów należących do [REDAKOWANE] opracowano łącznie dla trzech obrębów ewidencyjnych. Należy zaznaczyć, że UPUL powinien być opracowany dla każdego z obrębów ewidencyjnych oddzielnie, jeżeli spełnione zostały pozostałe kryteria wskazane w u.o.l. Kontrolowany zatwierdził jednak tak opracowany UPUL, co należy uznać za nieprawidłowość¹⁴.

Należy także zaznaczyć, że UPUL sporządzony dla lasów stanowiących własność osób fizycznych leżących w ww. obrębach ewid. na terenie Gm. Bogatynia, Węgliniec, Pieńsk, Sulików, Zgorzelec, Kontrolowany zlecił samodzielnie wybranemu podmiotowi rynkowemu¹⁵. 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 urzędzeniowych*¹⁶, poprzestając jedynie na ogólnych oświadczeniach, referencjach złożonych przez przyszłego wykonawcę w tej sprawie oraz informacji z CIDG¹⁷, co należy uznać za nieprawidłowość, bowiem jedynie podmioty spełniające kryteria wskazane w ww. przepisach powinny sporządzać projekty UPUL.

(akta kontroli str.: 606-607, 621-624, 699-729)

¹³ Dalej [REDAKOWANE]

¹⁴ Powyższe potwierdza również stanowisko zawarte w SIP Lex nr QA 808474, gdzie stwierdzono, że UPUL opracowuje się gdy las spełnia przesłanki wyrażone art. 19 ust. 2, w zw. z art. 3 i art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.l., dla jednego obrębu ewidencyjnego.

¹⁵ Dane podmiotu w aktach sprawy wraz z zawartą umową oraz dokumentacją ofertową, akta kontroli str. 621-624, 699-729.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 949.

¹⁷ Kontrolowany nie ustalił również czy UPUL sporządzony dla lasów należących do [REDAKOWANE]

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 urzędzeniowych*.

Kontrola wykazała, że stosownego zatwierdzenia ww. UPUL dokonywano po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń przez właściwego nadleśniczego lub po uzyskaniu stosownej odpowiedzi o niewnoszeniu lub wniesieniu zastrzeżeń/uwag i ich rozpoznaniu albo pozytywnym zaopiniowaniu. Jednak, jak ustalono w przypadku UPUL dot. lasów stanowiących własność [REDAKTOWANE], wystąpił w tej kwestii do właściwego nadleśniczego wykonawca projektu UPUL. 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.

(akta kontroli str.: 39-55, 202, 631, 755-756, 770-777)

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 nie doszło zgodnie z ww. przepisem do wyłożenia projektu UPUL dot. lasów należących do [REDAKTOWANE] bowiem Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia dokonał jedynie udostępnienia ww. projektu na stronie BIP urzędu, a nadto nie poinformował pisemnie właściciela lasów, [REDAKTOWANE] o wyłożeniu tego projektu, możliwości składania w określonym terminie wniosków i zastrzeżeń oraz, że UPUL będzie podstawą do naliczenia podatku leśnego. Jedynie po zakończeniu udostępnienia ww. projektu na stronie BIP urzędu, Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia powiadomił pełnomocnika [REDAKTOWANE] o terminie udostępnienia tego projektu oraz niezłożeniu zastrzeżeń i wniosków. Nadto ustalono, że w projekcie UPUL dla obrębu ewid. Krzewina w Gm. Bogatynia wskazano 9 właścicieli działek leśnych. Kontrolowany w wyjaśnieniach przedstawił jedynie jedno zawiadomienie odpowiadające wymogom art. 21 ust. 4 i 5 u.o.l., skierowane do jednego z właścicieli ww. działek, co oznacza, że inni właściciele nie zostali właściwie zawiadomieni. Ponadto w toku kontroli ustalono również, że Burmistrz Miast i Gminy Pieńsk nie powiadomił właścicieli lasów o wyłożeniu projektu UPUL dot. obrębu Bielawa Górna, nie powiadomił o możliwości składania w określonym terminie wniosków i zastrzeżeń oraz, że UPUL będzie podstawą do naliczenia podatku leśnego. W wyżej opisanych okolicznościach doszło zatem do naruszenia art. 21 ust. 4 i 5 u.o.l. Należy zauważyć, że Kontrolowany winien zwracać szczególną uwagę w jaki sposób przebiega proces wykładania do publicznego wglądu projektów UPUL oraz czy doszło do odpowiadającego treści art. 21 ust. 4 i 5 u.o.l. informowania właścicieli lasów. Starosta jako organ ostatecznie zatwierdzający projekt UPUL¹⁸, winien czuwać nad zgodnością z przepisami u.o.l. działań innych zaangażowanych w ten proces podmiotów.

(akta kontroli str.: 195, 632, 508, 641, 647, 786)

¹⁸ 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 (...).*

Zgodnie z art. 79 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹, strona takiego postępowania powinna zostać zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia m.in. dowodu z oględzin, na co najmniej 7 dni przed tą czynnością. W wyniku kontroli ustalono, że w prowadzonych przez Kontrolowanego postępowaniach administracyjnych dotyczących rozstrzygnięcia wniesionych przez właścicieli lasów uwag i zastrzeżeń, zawiadomienie w sprawie nr OS.6162.1.2020.4 z dnia 03.12.2020 r. mówiące m.in. o planowanej w dniu 10.12.2024 r. czynności oględzin, kierowane do strony [REDAKTOWANO]²⁰, zostało nadane pocztą 04.12.2020 r. i doręczone ww. w dniu 07.12.2020 r. Nie dochowano zatem ww. 7-dniowego terminu ustawowego. Podobnie w zawiadomieniu w sprawie nr OŚ.6162.1.2020.19 dot. m.in. także dowodu z oględzin, gdzie stroną jest [REDAKTOWANO]. W aktach tych spraw brak również jakichkolwiek udokumentowanych (np. notatka służbową) wzmianek o inicjatywie stron postępowania w przedmiocie uzgodnienia i wskazania odpowiadającego im terminu tych czynności procesowych, na co Kontrolowany się powołuje. W związku z powyższym doszło do naruszenia ww. przepisu, co nie może zostać ocenione pozytywnie.

(akta kontroli str.:118-122, 125-127, 757-758)

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

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenie.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Staroście Zgorzeleckiemu.

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. 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;
3. weryfikować czy podmiot, który wybrano do opracowania UPUL spełnia kryteria przewidziane prawem;
4. przed zatwierdzeniem UPUL samodzielnie pozyskiwać opinię właściwego nadleśniczego dot. projektu UPUL;
5. 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 i 5 u.o.l. poinformowania właścicieli lasów;

¹⁹ Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 572

²⁰ Pełne dane osobowe strony wskazywanych z inicjałów znajdują się w aktach kontroli.

6. przestrzegać uprawnień stron postępowań administracyjnych wynikających m.in. z art. 79 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do dnia **7 października 2024 r.** (art. 49 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Urząd WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Damian Domusiewicz
DYREKTOR WYDZIAŁU
Wydział Kontroli

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL
CONFIDENTIAL
CONFIDENTIAL