



WK-I.431.14.2025

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie¹ (dalej: Starostwo).

Przedmiot kontroli:

realizacja zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości i terminowości załatwiania skarg i wniosków.

Okres objęty kontrolą:

od 1 lipca 2024 r. do 6 października 2025 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 oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: kpa).

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

od 16 października 2025 r. do 23 października 2025 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Grzegorz Zabrocki – Starosta Kościerski⁵ (dalej: Starosta) od 7 maja 2024 r.

Skład zespołu kontrolującego:

Magdalena Wyka-Szczepańska – inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolującego,
Magdalena Janda – główny specjalista, członek zespołu kontrolującego.

¹ ul. 3 Maja 9c, 83-400 Kościerzyna

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

³ t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428

⁴ t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.

⁵ akta kontroli 16

Informacje wstępne:

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ (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 Kościerskiego stanowiący załącznik do uchwały nr VIII/70/2024 Rady Powiatu Kościerskiego z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kościerskiego⁷ (dalej: statut powiatu) oraz Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Kościerzynie stanowiący załącznik do uchwały nr 61/15/2024 Zarządu Powiatu Kościerskiego z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie⁸ (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.

W oparciu o przedłożone dokumenty weryfikacji poddano⁹:

- w zakresie realizacji zadania zleconego powiatom z zakresu administracji rządowej wynikającego z art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰ (dalej: ul):
 - 7 postępowań administracyjnych dotyczących zmiany lasu na użytek rolny,
- w zakresie prawidłowości i terminowości przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków na podstawie kpa oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia

⁶ t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

⁷ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2025 r. poz. 259 – wcześniej w okresie objętym kontrolą obowiązywał statut wprowadzony uchwałą nr IX/64/2019 z 21 sierpnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2019 r. poz. 4077) i zmieniony uchwałą nr XIX/42/2020 z 16 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2021 r. poz. 111)

⁸ zmieniony uchwałą nr 115/64/2025 z 27 maja 2025 r., akta kontroli 11-12 – wcześniej w okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony uchwałą nr 77/245/2023 z 6 czerwca 2023 r. i zmieniony uchwałą nr 129/260/2023 z 31 października 2023 r., akta kontroli 9-10

⁹ przy zastosowaniu kryteriów legalności lub rzetelności

¹⁰ t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567

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>

2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹¹ (dalej: rozporządzenie sw):

- rejestr skarg i wniosków,
- dokumentację dotyczącą 3 skarg¹²,
- 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.

Wybór zadania dotyczącego wydawania przez starostę decyzji w sprawie przekształcenia lasu w użytek rolny wynika z pisma Ministra Klimatu i Środowiska do Głównego Geodety Kraju, wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, wojewodów i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.¹³ Minister wskazał ochronę zasobów leśnych jako priorytet i zaapelował 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”. Uzasadnił to 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. 1-1a ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁴ (dalej: ustawa o kontroli), z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i dokumentów w formie elektronicznej.

Ustalenia:

1. Prawidłowość oraz terminowość załatwiania skarg i wniosków

Zgodnie z zapisami § 10 ust. 2 ppkt g i § 41 ust. 1 regulaminu organizacyjnego sprawowanie nadzoru nad sprawnym i terminowym załatwianiem skarg i wniosków oraz przyjmowaniem interesantów w tych sprawach należy do kompetencji Sekretarza¹⁵. Natomiast wszystkie komórki organizacyjne zobowiązane są do realizacji zadań w zakresie prowadzenia rejestru

¹¹ Dz. U. Nr 5, poz. 46

¹² w okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek – akta kontroli 2

¹³ 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

¹⁴ t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

¹⁵ tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie organizacyjnym

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>

oraz załatwiania skarg i wniosków do nich wpływających¹⁶. Za przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków oraz przekazywanie informacji o wszystkich skargach i wnioskach do wyznaczonej komórki Starostwa odpowiadają naczelnicy wydziałów¹⁷.

Starosta poinformował¹⁸, że od 1 października 2020 r. zadania dotyczące załatwiania skarg i wniosków realizuje specjalista ds. obsługi rady powiatu w Wydziale Organizacyjnym, ale pracownik nie brał udziału w szkoleniu dotyczącym przedmiotowych obowiązków. Wydział Organizacyjny – w zakresie spraw organizacyjnych – prowadzi centralny rejestr skarg i wniosków¹⁹.

Regulamin organizacyjny określa również dni i godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków oraz zawiera informację, że szczegółowe informacje znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) i na tablicy ogłoszeń Starostwa²⁰. Obywateli przyjmują:

- Starosta i Wicestarosta – w każdą środę w godzinach od 8.00 do 9.00, od 15.30 do 16.30 po uprzednim umówieniu spotkania ze wskazaniem tematu rozmowy, a w sprawach pilnych również w innym, uprzednio uzgodnionym, terminie²¹,
- sekretarz, skarbnik i kierownicy komórek organizacyjnych – codziennie w godzinach pracy Starostwa²²,
- pracownicy na samodzielnych stanowiskach i pracownicy komórek organizacyjnych – codziennie w godzinach pracy Starostwa²³.

Powyższe informacje opublikowano na stronie BIP Starostwa²⁴.

Starosta w swoim oświadczeniu²⁵ także to potwierdził.

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.

¹⁶ § 18 ust. 1 pkt 13 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

¹⁷ § 16 ust. 2 ppkt h-i regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie
¹⁸ akta kontroli 2

¹⁹ § 19 pkt 4 ppkt c regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²⁰ § 39 ust. 6 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²¹ § 39 ust. 1-3 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²² § 39 ust. 4 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²³ § 39 ust. 5 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²⁴ <https://koscierzyna.e-bip.eu/index.php?id=6#> [dostęp: 23 października 2025 r.]

²⁵ akta kontroli 29

Starosta oświadczył²⁶ ponadto, że w siedzibie Starostwa umieszczono w widocznym miejscu informację wskazującą komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia sw.

W regulaminie organizacyjnym wskazano procedury²⁷ dotyczące ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Należy zwrócić uwagę, że § 43 ust. 4 regulaminu organizacyjnego²⁸ jest niezgodny z art. 229 pkt 4 kpa. Skarg i wniosków dotyczących zadań lub działalności naczelników wydziałów, kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych, stanowisk samodzielnych oraz pozostałych pracowników nie rozpatruje Starosta²⁹. Osoby te 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.³⁰ 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.³¹

W Starostwie prowadzony jest centralny rejestr skarg i wniosków (dalej: rejestr)³².

Analiza rejestru wykazała, że w okresie objętym kontrolą zarejestrowano 3 skargi i nie wpłynął żaden wniosek³³. W rejestrze został ujęty także dokument, który nie stanowił skargi ani wniosku w rozumieniu przepisów działu VIII kpa. Była to korespondencja od Wojewody Pomorskiego dotycząca sprawozdawczości z załatwiania skarg i wniosków i nie powinna znaleźć się w rejestrze.

²⁶ akta kontroli 28

²⁷ § 40-44 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

²⁸ tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie organizacyjnym

²⁹ bezpośrednio, jako organ właściwy

³⁰ 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”

³¹ por. P. Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków

³² § 40 ust. 1 regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

³³ akta kontroli 30

Ponadto ustalono, że 1 pismo³⁴ nie powinno być zarejestrowane i procedowane w trybie skargowo-wnioskowym. Starosta wyjaśnił³⁵, że zostało rozpatrzone jako skarga na pracę jednego z wydziałów. Sprawa dotyczyła jednak postępowania administracyjnego³⁶ i należało ją rozpatrywać w toku tego postępowania³⁷. Z tego względu odstąpiono od kontroli ww. przypadku.

Pozostałe 2 skargi³⁸ zostały rozpatrzone przez Starostę niezgodnie z właściwością. Tryb ich procedowania wynikał z powyżej omówionych regulacji wewnętrznych³⁹ i był niezgodny z art. 229 pkt 4 kpa. Skargi dotyczyły nienależytego wykonywania zadań przez pracowników organu⁴⁰, tym samym były skargami na ten organ. Podlegały zatem kompetencji Rady Powiatu Kościerskiego (dalej: Rada Powiatu)⁴¹. Z orzecznictwa sądowego można przytoczyć uzasadnienie, że „nie należy zatem domniemywać kompetencji do rozpoznania skargi poza regulacją art. 229 kpa i związanych z nim przepisów szczególnych, lecz ustalić kompetencję do rozpoznania skargi na mocy bezpośrednio obowiązujących w tym zakresie przepisów. (...) Dodatkowo dostrzec trzeba, że art. 229 kpa zorganizowany jest w oparciu o ogólną zasadę, że >>nikt nie może być sędzią we własnej sprawie<< i wyznacza do rozpoznawania skarg inne organy niż te, których działalności lub zadań skarga dotyczy.”⁴²

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

2. Realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ul

Zgodnie z informacją przekazaną przez Starostę⁴³ oraz zapisami regulaminu organizacyjnego⁴⁴ gospodarka leśna w zakresie zleconym przez administrację rządową, w tym wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, należy do zadań Wydziału Ochrony Środowiska. Przedmiotowe zadania od 5 listopada 2007 r. realizuje starszy

³⁴ akta kontroli 31

³⁵ akta kontroli 35

³⁶ definiowanego jako czynności procesowe w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (art. 1 pkt 1-2 kpa)

³⁷ z przepisu art. 234 pkt 1 kpa wynika zakaz prowadzenia odrębnego postępowania, którego przedmiotem byłoby rozpoznanie wniesionej przez stronę skargi administracyjnej w toku trwającego postępowania administracyjnego – por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 22 kwietnia 2020 r. (I SAB/Sz 3/20) i 29 kwietnia 2020 r. (I SAB/Sz 13/20), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2017 r. (I SA/Wr 1234/16), Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2010 r. (I OSK 209/10)

³⁸ akta kontroli 32-33

³⁹ wyjaśnienia Starosty – akta kontroli 35

⁴⁰ nie były składane w toku postępowania administracyjnego, więc nie miał tu zastosowania art. 234 kpa (por. przypis 36 i 37)

⁴¹ por. przypisy 30 i 31

⁴² wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15 lutego 2024 r. (III SA/Gd 686/23)

⁴³ akta kontroli 2

⁴⁴ § 23 pkt 7 ppkt h regulaminu organizacyjnego – tożsamy zapis we wcześniej obowiązującym regulaminie

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>

specjalista ds. leśnictwa i łowiectwa, który został przeszkolony w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 7 wniosków dotyczących zmiany lasu na użytek rolny i prowadzono 7 postępowań administracyjnych na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ul. Z kontroli wyłączono jednak 3 sprawy, ponieważ:

- w 2 przypadkach⁴⁵ wnioskodawca wycofał wniosek i Starosta wydał decyzję o umorzeniu postępowania,
- w 1 przypadku postępowanie⁴⁶ jest w toku.

W każdej z pozostałych 4 spraw Starosta wydał decyzję na wniosek właściciela lasu, w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 13 ust. 3 pkt 2 ul).

W 3 przypadkach⁴⁷ nie było wymagane zwrócenie się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: RDOŚ) o przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, mając na uwadze art. 13 ust. 4-6 ul. W 1 przypadku⁴⁸ RDOŚ określił jedynie środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ul właściciele lasów są zobowiązani 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.

Dokonując oceny sposobu realizacji przez Starostę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z art. 13 ust. 3 pkt 2 ul, zespół kontrolujący miał 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 wnioskodawca przedstawiał własne uzasadnienie potrzeby zmiany lasu na użytek rolny. Starosta weryfikował to, przeprowadzając (wraz z właściwym terytorialnie nadleśniczym i wnioskodawcą) oględziny nieruchomości, czego dowodem są protokoły w aktach spraw.

⁴⁵ akta kontroli 26-27

⁴⁶ akta kontroli 22

⁴⁷ w uzasadnieniu decyzji Starosty: brak konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – sprawa: akta kontroli 21, 23, 24

⁴⁸ akta kontroli 25

Wszystkie skontrolowane decyzje Starosty w sprawie zmiany lasu na użytek rolny wyrażały zgodę na przekształcenie.

Poproszony o wskazanie wszystkich podjętych działań i przyjętych założeń (wniosków) w związku z wyrażeniem zgody na zmianę lasu na użytek rolny⁴⁹, Starosta wyjaśnił⁵⁰, że przesłankę do wydania decyzji, czyli „szczególnie uzasadnioną potrzebę właścicieli lasów (art. 13 ust. 2 ustawy o lasach) weryfikowano poprzez:

- zobowiązanie wnioskodawców do przedłożenia dokumentów potwierdzających prowadzenie gospodarstwa rolnego (np. dowód ubezpieczenia KRUS, zaświadczenie o nadaniu numeru identyfikacyjnego producenta w ewidencji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa itp.),
- przeprowadzenie oceny uzasadnionej potrzeby właścicieli lasów w zakresie zmiany przeznaczenia gruntu leśnego, a w przypadku wątpliwości przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego,
- przeprowadzenie analizy szczególnej potrzeby zmiany lasu na użytek rolny poprzez ocenę przydatności gruntu leśnego do użytkowania w sposób rolniczy,
- przeprowadzenie oceny faktycznego stanu gruntu leśnego w terenie poprzez sprawdzenie stanu sanitarnego i technicznego drzewostanu oraz jego wieku, a w przypadku braku drzewostanu sposobu użytkowania gruntu leśnego,
- przeprowadzenie oceny rodzaju siedliska leśnego i jego przydatności do prowadzenia gospodarki leśnej.”

W sprawach objętych kontrolą wzięto pod uwagę, że rozstrzygnięcie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny zapada w ramach uznania administracyjnego⁵¹, niemniej jednak po analizie stwierdzono, że nie została spełniona podstawowa przesłanka szczególnie uzasadnionej potrzeby właścicieli lasów.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 2 czerwca 2023 r.⁵² stwierdził, że: „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 stronie właściciela zwykłych, ale konieczne jest wystąpienie potrzeb kwalifikowanych, czyli nadzwyczajnych, wyjątkowych, a zatem wyraźnie odbiegających od potrzeb typowych.”

⁴⁹ akta kontroli 34

⁵⁰ akta kontroli 35

⁵¹ dozwolone przez ustawodawcę, ale nie jest dopuszczalne w każdym przypadku

⁵² sygn. akt: I OSK 117/21

Wcześniej NSA w wyroku z 20 października 2011 r.⁵³ 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.”⁵⁴

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 planują rozbudowę gospodarstwa, zwiększenie upraw lub hodowli, że na działce nie ma drzew, że potrzebują drogi dojazdowej, że wnioskowany grunt już jest użytkowany jako droga czy część gospodarstwa rolnego.

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 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.

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

⁵³ sygn. akt: II OSK 1448/10

⁵⁴ tamże

przekroczył granic uznania oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami.

W 3 wnioskach⁵⁵ uzasadnieniem była potrzeba dojazdu do gospodarstwa rolnego. Nie wyklucza tego art. 29 ust. 2 pkt 6-7 ul. Ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Jednak przedmiotowe przepisy ul⁵⁶ nie dotyczą właścicieli lasów we własnych lasach i osób użytkujących grunty rolne położone wśród lasów. Tym samym nie zachodzi szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela zmiany lasu na użytek rolny, gdyż ustawodawca dopuszcza użytkowanie gruntów leśnych w sposób wskazany w uzasadnieniach wnioskodawców, bez zmiany lasu na rolę. Ponadto w każdym z kontrolowanych przypadków na ortofotomapach⁵⁷ widoczne były ciągi komunikacyjne stanowiące drogi użytkowane już przez wnioskodawców. W uzasadnieniu decyzji Starosta odwoływał się do zapisu w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵⁸ (dalej: rozporządzenie egb), że grunty w granicach pasów drogowych dróg wewnętrznych niezaliczone do użytku gruntowego „drogi” włącza się do przyległego użytku rolnego⁵⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że powyższe przepisy dają także możliwość włączenia drogi do przyległego użytku „las”⁶⁰.

Z kolei w 1 przypadku⁶¹ decyzja Starosty o zmianie lasu na użytek rolny objęła działki oznaczone w ewidencji gruntów i budynków nie jako lasy, lecz grunty orne, pastwiska i nieużytki. Wnioskodawca wskazał, że chciałby powiększyć areał gospodarstwa i użytkować przedmiotowe grunty zgodnie z zapisami w ewidencji. Należy jednak podkreślić, że wniosek dotyczył terenu porośniętego drzewami w wieku od 20 do ponad 50 lat i objętego uproszczonym planem urządzenia lasu (dalej: upul). W upul w wykazie zmian w powierzchni leśnej w stosunku do rejestrów gruntów wskazano użytkowanie jako drzewostan⁶² – do przeklasyfikowania lub odnowienia, czego nie zrobiono co najmniej od roku 2020⁶³. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, iż nierealizowanie zapisów upul w znaczący sposób

⁵⁵ akta kontroli 23-25

⁵⁶ art. 29 ust. 1, art. 26 ust. 2 i 3, art. 28

⁵⁷ załączonych do akt spraw oraz aktualnych na stronie internetowej <https://mapy.geoportal.gov.pl/>

⁵⁸ t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.

⁵⁹ ust. 1 pkt 19 załącznika 1 do rozporządzenia egb

⁶⁰ Dodatkowo być może trzeba byłoby rozważyć, czy w ww. przypadkach część działki zapewniająca obsługę komunikacyjną wymagałaby uzyskania zgody dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w myśl przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

⁶¹ akta kontroli 21

⁶² planowany zabieg gospodarki leśnej: trzebież późna

⁶³ upul na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2028 r. według stanu na 18 września 2018 r. – zatwierdzony przez Starostę 24 marca 2020 r., zawierający dane ewidencyjne aktualne na 8 czerwca 2018 r.

zaburzyło właściwy osąd w sprawie. Starosta, rozpatrując objęty kontrolą wnioski, nie wziął pod uwagę działań wynikających z przepisów prawa materialnego i zmian, jakie powinny zostać wprowadzone w ewidencji gruntów i budynków w wyniku zatwierdzenia upul.⁶⁴

Zgodnie z definicją z art. 3 ul lasem w rozumieniu ustawy jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, m.in. przeznaczony do produkcji leśnej. Tym samym w kontrolowanym przypadku stan prawny (grunty rolne w ewidencji gruntów) różnił się od stanu faktycznego (las). Starosta powinien to uporządkować zgodnie ze swoimi kompetencjami, stosując odpowiednio prawo i nie pomijając podkreślanego w ul powszechnego obowiązku ochrony powierzchni leśnej.

Zwrócono ponadto uwagę, że w ww. 1 przypadku⁶⁵ decyzja Starosty kończąca postępowanie administracyjne wszczęte na żądanie strony nie pokrywała się w całości z treścią wniosku⁶⁶. Starosta wyjaśnił⁶⁷, że „w toku postępowania wyjaśniającego, w tym podczas oględzin analizowanego terenu wskazanego przez wnioskodawcę” ustalono „faktyczną powierzchnię lasu” do zmiany na użytek rolny.

Organ obowiązuje zasada pisemności sformułowana w art. 14 § 1a kpa. Z akt ww. sprawy nie wynika, że żądanie uległo zmianie czy doprecyzowaniu – brak jest stosownych dokumentów opatrzonych podpisem strony. Obowiązkiem organu administracji w postępowaniu wszczynanym na wniosek (art. 61 § 1 kpa) jest dokładne ustalenie treści żądania strony, która wyznacza przedmiot postępowania. Organ bowiem jest tym żądaniem związany. Należy właściwie, precyzyjnie ustalić treść podania strony zwracającej się do organu o wydanie rozstrzygnięcia, jeżeli wniosek o wszczęcie postępowania budzi wątpliwości albo został sformułowany w sposób niejasny, nieprecyzyjny. Nawet w przypadku zaistniałych wątpliwości co do treści żądania wnioskodawcy organ administracji nie jest uprawniony do samodzielnej zmiany kwalifikacji prawnej jego żądania, w takiej bowiem sytuacji winien zwrócić się do strony o skonkretyzowanie żądania zawartego we wniosku. Organ nie może wyręczyć strony i zdecydować za nią, w jakim przedmiocie będzie toczyć się postępowanie zainicjowane jej podaniem.⁶⁸

⁶⁴ art. 7d, art. 20 ust. 3a, art. 22 ust. 2, art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151), art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 5, art. 24 ul oraz § 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1246)

⁶⁵ akta kontroli 21

⁶⁶ powierzchnia gruntów objętych wnioskiem o przekształcenie 2,4501 ha, natomiast w decyzji: 0,46 ha

⁶⁷ akta kontroli 35

⁶⁸ por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 30 stycznia 2025 r. (III SA/Lu 732/24), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2025 r. (II SA/Łd 847/24), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 23 marca 2023 r. (II SA/Sz 1021/22), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 24 października 2018 r. (II SA/Go 501/18)

We wszystkich 4 postępowaniach administracyjnych objętych kontrolą w tym obszarze nie załatwiono sprawy w terminie wskazanym w art. 35 § 3 kpa. Ponadto organ nie zawiadomił strony o przyczynie zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 kpa).

Jako przyczynę naruszenia ww. przepisów kpa Starosta wskazał⁶⁹ „skomplikowany charakter spraw” oraz „konieczność uzupełnienia wniosków i zajęcia stanowiska przez inny organ”. Nie przyjmuje się powyższego wyjaśnienia, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6 kpa), a jedną z ogólnych zasad jest zasada udzielania informacji wyrażona w art. 9 kpa. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

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**.

Stwierdzone nieprawidłowości:

- 1) w 1 przypadku błędna kwalifikacja pisma jako skargi w rozumieniu przepisów działu VIII kpa;
- 2) w przypadku 2 skarg naruszenie przepisów dotyczących właściwości organów, o których mowa w art. 229 ust. 4 kpa;
- 3) wydanie 4 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;
- 4) w 4 przypadkach prowadzenie spraw w sposób nieterminowy, w tym niezawiadomienie strony o niezakończonym 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.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieznajomość lub nieprawidłowa interpretacja przepisów ul, kpa, rozporządzenia sw oraz przepisów prawa materialnego związanych z zadaniami starosty dotyczącymi klasyfikacji i ewidencji gruntów.

⁶⁹ akta kontroli 35

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

Osoby odpowiedzialne: Starosta Kościerski jako kierownik jednostki oraz pracownicy merytoryczni wykonujący zadania objęte kontrolą, w których stwierdzono nieprawidłowości oraz ich bezpośredni przełożeni.

Ocena kontrolowanej działalności: negatywna.

Zalecenia i wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷⁰ (dalej: ustawa o kontroli), zalecam:

- 1) prawidłowe kwalifikowanie pism, w szczególności mając na uwadze art. 231-236 kpa i art. 240 kpa, oraz zachowywanie właściwości w zakresie skarg zgodnie z art. 229 kpa;
- 2) terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z art. 35-36 kpa;
- 3) 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;
- 4) dokonanie analizy spraw, w których w toku kontroli stwierdzono niespełnienie przesłanki określonej w art. 13 ust. 2 ul, tj. szczególnie uzasadnionej potrzeby właściciela lasu, pod kątem rozważenia możliwości zastosowania trybów nadzwyczajnych z kpa i podjęcie odpowiednich działań.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie **w terminie 2 miesięcy od daty otrzymania niniejszego dokumentu** informacji o sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/

⁷⁰ t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.