



NK-KSE.431.1.18.2024.TW

Pani  
**Wioletta Efinowicz**  
Starosta Oleśnicki

## **Wystąpienie pokontrolne**

### **I. Kwestie organizacyjne.**

W dniach od 2 kwietnia 2024 r. do 8 maja 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. 2 pkt 1 i 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) w zw. z art. 5 ust. 5 i art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530), oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 marca 2024 r. nr 32, Tomasz Woch – główny specjalista w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Oleśnicy (siedz.: ul. Juliusza Słowackiego 10, 56-400 Oleśnica) kontrolę problemową, której przedmiotem była prawidłowość realizacji przez Starostę Oleśnickiego zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z przepisów ustawy o lasach.  
[dowód: akta kontroli str.: 1 - 7]

Okres objęty niniejszą kontrolą obejmuje czas od 1 stycznia 2021 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 2 kwietnia 2024 r. W całym powyższym okresie kierownikiem Starostwa Powiatowego w Oleśnicy jest Sławomir Kapica – Starosta Oleśnicki<sup>1</sup>. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli w całym objętym nią okresie są realizowane w ramach Wydziału Środowiska i Nieruchomości<sup>2</sup>. Kierownikiem ww. komórki organizacyjnej jest Dorota Wojciechowska – Naczelnik Wydziału. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli były w okresie nią objętym realizowane przez jednego pracownika ww. komórki organizacyjnej<sup>3</sup>.  
[dowód: akta kontroli str.: 29 - 37]

---

<sup>1</sup> Patrz: § 1 uchwały Nr XVII/149/2020 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie wyboru Starosty Oleśnickiego (dostępna na stronie: <http://bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=483&page=5>).

<sup>2</sup> Patrz: § 22 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy, stanowiącego załącznik do uchwały nr 41/2019 Zarządu Powiatu w Oleśnicy z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy oraz § 26 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy, stanowiącego załącznik do uchwały nr 375/2021 Zarządu Powiatu w Oleśnicy z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy (dostępne pod adresem: <https://samorzad.gov.pl/web/powiat-olesnicki/regulamin-organizacyjny-starostwa>) oraz wyjaśnienia z dnia 8 kwietnia 2024 r.

<sup>3</sup> Patrz: wyjaśnienia z dnia 8 kwietnia 2024 r.

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta Oleśnicki wydał dwie decyzje w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny. Innych zadań, spośród tych wskazanych w art. 5 ust. 5 ustawy o lasach w powyższym okresie nie realizowano<sup>4</sup>.  
[dowód: akta kontroli str.: 3 – 5, 18 - 28]

Wykaz skrótów stosowanych w dalszej części niniejszego dokumentu:

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – **k.p.a.**;
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530) – **u.o.l.**;
- ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111) – **u.o.s.**;
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.) – **ustawa ocenowa**;
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (D. U. Nr 187, poz. 1330) – **rozporządzenie ws. opłaty skarbowej**;
- Instrukcja kancelaryjna stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67) – **instrukcja kancelaryjna**;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.) – **rozporządzenie ws. przedsięwzięć**;
- Starostwo Powiatowe w Oleśnicy – **Urząd**;
- Starosta Powiatu Oleśnickiego – **Starosta**;
- Pismo Starosty Oleśnickiego z dnia 6 maja 2024 r. (znak: SN.6164.12.2024.PD) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 29 kwietnia 2024 r. – **pismo z dnia 6 maja 2024 r.**;
- Pismo Naczelnika z dnia 6 maja 2024 r. (znak: SN.6164.12.2024.PD) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 29 kwietnia 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 6 maja 2024 r.**

## II. Ustalenia kontroli.

a) Rozstrzygnięcia wydawane w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny.

Jak opisano powyżej, z ustaleń dokonanych przed rozpoczęciem niniejszej kontroli wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 2 kwietnia 2024 r. Starosta wydał cztery decyzje w przedmiocie wskazanym w art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach tj. w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny. Niemniej jednak analiza nadesłanych akt wykazała, iż decyzje były dwie. Jedna z nich była wydawana trzy razy (dwa razy Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu uchylało rozstrzygnięcie Starosty Oleśnickiego i przekazywało sprawę do ponownego rozpatrzenia<sup>5</sup> - dopiero podjęte po raz trzeci w dniu 8 czerwca 2022 r. rozstrzygnięcie nie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego). W dalszej części niniejszego dokumentu powyższe rozstrzygnięcia będą nazywane:

- decyzja Starosty Oleśnickiego z dnia 1 czerwca 2021 r. (znak: SN.6164.15.2021) – **decyzja nr 1/I**;

---

<sup>4</sup> Patrz: pisma Starosty Oleśnickiego z dnia 13 listopada 2023 r. (znak: SN.6164.63.2023.PD) sporządzone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 7 listopada 2023 r., oraz z dnia 28 marca 2024 r. (znak: SN.6164.12.2024.PD) sporządzone w odpowiedzi na pismo z dnia 25 marca 2024 r.

<sup>5</sup> Decyzja z dnia 19 lipca 2021 r. (znak: SKO 4204/1/21) uchylająca decyzję z dnia 1 czerwca 2021 r. oraz decyzja z dnia 2 marca 2022 r. (znak: SKO 4204/1/22) uchylająca decyzję z dnia 21 grudnia 2021 r.

- decyzja Starosty Oleśnickiego z dnia 21 grudnia 2021 r. (znak: SN.6164.52.2021) – **decyzja nr 2/I**;
- decyzja Starosty Oleśnickiego z dnia 8 czerwca 2022 r. (znak: SN.6164.25.2022) – **decyzja nr 3/I**;
- decyzja Starosty Oleśnickiego z dnia 14 lutego 2022 r. (znak: SN.6164.60.2021) – **decyzja nr II**.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż rozstrzygnięcia wydane w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny zawierały większość wymaganych przepisami prawa elementów oraz zostały podpisane przez umocowaną do tego osobę. Starosta prowadząc poszczególne postępowania zapewnił stronom możliwość czynnego w nich udziału.

[dowód: akta kontroli str.: 38 – 40, 43, 51, 57, 59 – 61, 77 – 81, 83, 86, 143, 149 – 152, 167 – 170, 176, 182, 185 – 188, 193, 210, 218, 220 – 222, 228 – 230, 238]

Niemniej jednak w powyższym obszarze stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 2 w zw. z art. 4, art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 4, ust. 2 u.o.s. oraz częścią I pkt 53 i częścią IV załącznika do u.o.s. zarówno wydane decyzji w przedmiocie zmiany lasy na użytek rolny jak i złożenie dokumentu potwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa podlegają opłacie skarbowej w wysokości odpowiednio: 10,00 zł i 17,00 zł. Zgodnie z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia ws. opłaty skarbowej składający wniosek lub pełnomocnictwo mają obowiązek przedstawić, nie później niż w ciągu 3 dni od daty powstania obowiązku ich uiszczenia, dowód uiszczenia wymaganej opłaty, który to dokument pozostawia się w aktach sprawy. Z kolei przepis § 4 ust. 1 pkt 1 powyższego aktu wykonawczego określa jakiej treści adnotację zamieszcza się na dokumentach potwierdzających dokonanie czynności urzędowej podlegającej obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej. Przepisy art. 261 § 1 - § 3 k.p.a. określają z kolei jakiego rodzaju działania powinien podjąć organ gdy stwierdzi, iż strona nie uiszcza należnych z góry opłat, oraz jakie są skutki niezupelnienia powyższych braków fiskalnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- przed wydaniem decyzji nr 1/I, nr 2/I oraz nr 3/I Starosta nie wezwał wnioskodawcy do uiszczenia należnej opłaty skarbowej w wys. 10,00 zł;
- na żadnej z poddanych weryfikacji decyzji nie umieszczono powyższej adnotacji.

Pomimo, iż powyższe okoliczności nie wywierają znaczącego wpływu na przedmiot niniejszej kontroli i stanowią jedynie uchybienia o charakterze formalnym, to jednak świadczą one o braku przestrzegania przez Starostę przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co nie może zostać pozytywnie ocenione. Przyczyną powstania powyższych uchybień była nie dość rzetelna analiza wniosku z dnia 8 kwietnia 2021 r. przez pracownika Urzędu prowadzącego poddane kontroli sprawy oraz niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 38 - 192]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje nr 1/I, nr 2/I i nr 3/I zostały oznaczone odpowiednio: SN.6164.15.2021, SN.6164.52.2021 oraz SN.6164.25.2022. Przepisy instrukcji kancelaryjnej przewidują, iż znak danej sprawy jest jej cechą stałą i niezmienną nawet w przypadku jej załatwiania na przestrzeni więcej niż jednego roku kalendarzowego<sup>6</sup>. Znak sprawy może ulec zmianie tylko wtedy gdy<sup>7</sup>:

- sprawa ostatecznie zakończona jest rozpoczynana od nowa;
- gdy w wyniku reorganizacji akta spraw niezakończonych przejmuje nowa komórka organizacyjna;

<sup>6</sup> Patrz: § 5 ust. 2, § 28 ust. 2 oraz § 55 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej.

<sup>7</sup> Patrz: § 1 ust. 7 lit. a, § 28 ust. 2 oraz § 55 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej.

- kierownik jednostki wskaże system EKD jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (dot. spraw niezakończonych i dotychczas prowadzonych w systemie tradycyjnym).

Ze stanu faktycznego powyższej sprawy wynika, iż decyzje nr 1/I i nr 2/I były, w wyniku wniesionych odwołań uchylane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu, a sprawa przekazywana Staroście do ponownego rozpatrzenia. Skutkowało to tym, iż powyższe rozstrzygnięcia były trwale eliminowane z obrotu prawnego, a sprawa *wracała* do organu pierwszej instancji. Była to wciąż ta sama sprawa. Z akt nie wynika również aby wystąpiła którakolwiek z opisanych powyżej przesłanek. Tym samym jej znak powinien pozostać ten sam aż do jej ostatecznego załatwienia. Jego zmiana, dokonywana w związku z kolejnymi rozstrzygnięciami organu drugiej instancji, nie miała żadnej podstawy prawnej.

Pomimo, iż powyższe okoliczności nie wywierają znaczącego wpływu na przedmiot niniejszej kontroli i stanowią jedynie uchybienia o charakterze formalnym, to jednak świadczą one o braku przestrzegania przez Starostę przepisów powszechni obowiązującego prawa, co nie może zostać pozytywnie ocenione. Przyczyną powstania powyższych uchybień była niewystarczająca znajomość instrukcji kancelaryjnej przez pracownika Urzędu prowadzącego poddane kontroli sprawy oraz niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 59 – 61, 77 – 81, 149 – 152, 167 – 170, 185 - 188]

Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu, pełnomocnik zaś ma obowiązek dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (art. 33 § 2 i § 3 k.p.a.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek z dnia 29 listopada 2021 r., będący podstawą wydania decyzji nr II, został podpisany przez T. N. oraz, że wraz z nim przedstawiono akt notarialny z dnia 26 marca 2021 r. (rep. A nr: 2367/2021). Z § 2 powyższego aktu notarialnego wynika, iż E. P – D. oraz H. D. (właściciele nieruchomości wskazanej we wniosku z dnia 29 listopada 2021 r.) udzielili T. N. pełnomocnictwa **do sprzedaży ww. nieruchomości**, w tym do zawarcia przedwstępnych umów sprzedaży, unieważnienia sprzedaży, warunkowych umów sprzedaży i umów przeniesienia własności, odbioru ceny sprzedaży, zadatku, zaliczki, do poddania mocodawców egzekucji co do wydania nieruchomości i do dokonywania wszelkich niezbędnych czynności prawnych z tym (tj. ze sprzedażą nieruchomości – przyp. kontrolującego) związanych, przed wszelkimi władzami oraz do odbioru wszelkich przesyłek i korespondencji.

Mając na uwadze opisany powyżej zakres pełnomocnictwa udzielonego T. N. należy wskazać, iż nie obejmowało ono składania w imieniu E. P – D. oraz H. D. wniosków w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny. Pełnomocnik był umocowany jedynie do sprzedaży oznaczonych nieruchomości i do dokonywania czynności z tym związanych. W ocenie kontrolującego wystąpienie z wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.l. wykraczało poza zakres udzielonego pełnomocnictwa. Tym samym, mając na uwadze art. 6, art. 7, art. 32, art. 33 § 2 i § 3 oraz art. 64 § 2 k.p.a., Starosta powinien, przed merytorycznym rozpoznaniem podania z dnia 29 listopada 2021 r. wezwać T. N. do przedstawienia pełnomocnictwa adekwatnego do przedmiotu złożonego wniosku. Powyższej czynności nie dokonano, skutkiem czego było wydanie decyzji w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny na wniosek osoby nieumocowanej do jego złożenia.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była (mając na uwadze art. 6 i art. 7 k.p.a.) nie dość rzetelna analiza wniosku z dnia 29 listopada 2021 r. oraz załączonego do niego dokumentu pełnomocnictwa przez pracownika Urzędu prowadzącego sprawę zakończoną decyzją nr II, nieprzestrzeganie przez niego opisanych powyżej przepisów k.p.a. oraz niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 195 - 197]

Z akt postępowań zweryfikowanych w toku kontroli, w tym z uzasadnień opisanych powyżej decyzji, wynika, iż Starosta występował do Nadleśniczych Nadleśnictw Syców oraz Oleśnica o wyrażenie opinii oraz o przeprowadzenie oględzin lasu będącego przedmiotem wniosku o zamianę go na użytek rolny<sup>8</sup>. Niemniej jednak pozyskanie powyższych opinii miało miejsce z naruszeniem reguł procesowych<sup>9</sup>, co szczegółowo opisało i uzasadniło Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w decyzji z dnia 19 lipca 2021 r., wydanej w związku z odwołaniem wniesionym od decyzji nr 1/I. Na marginesie zaznaczenia wymaga, iż kontrolujący w pełni podziela powyższe stanowisko. Pomimo, iż ww. orzeczenie wpłynęło do Urzędu w dniu 21 września 2021 r. to w sprawie zakończonej decyzją nr II, którą wszczęto już po tej dacie, popełniono ten sam błąd co w postępowaniu zakończonym decyzją nr 1/I.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie przez pracownika Urzędu prowadzącego postępowania będące przedmiotem niniejszej kontroli opisanych powyżej przepisów k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 38 – 192, 212, 216]

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy ocenowej przed wydaniem decyzji o zamianie lasu na użytek rolny wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, którą należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.o.l. Niemniej jednak obowiązek uzyskania decyzji wskazanej w ustawie ocenowej został ograniczony tylko do planowanych przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 ustawy ocenowej). Szczegółowe wytyczne w zakresie kwalifikowania rodzajów przedsięwzięć zawiera rozporządzenie ws. przedsięwzięć. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 88 powyższego aktu wykonawczego zmiana lasu na użytek rolny jest przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, gdy zachodzi co najmniej jedna z pięciu przesłanek wymienionych w przedmiotowym przepisie. Tym samym to na organie, który otrzymał wniosek w przedmiocie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.l. ciąży obowiązek ustalenia czy w danym przypadku jest wymagana decyzja, o której mowa w art. 71 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy ocenowej. W przypadku stwierdzenia, iż jest ona wymagana, a wnioskodawca jej nie przedstawił, organ powinien odmówić udzielenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny (okoliczność ta nie stanowi bowiem braku formalnego podania, lecz brak materialny)<sup>10</sup>.

Z akt sprawy, w ramach której wydano decyzje nr 1/I, nr 2/I oraz nr 3/I wynika, iż Starosta nie przeprowadzał jakiegokolwiek analizy pod kątem tego czy las, będący przedmiotem podania z dnia 8 kwietnia 2021 r., spełnia którykolwiek z wymogów określonych w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. b i lit. c<sup>11</sup> rozporządzenia ws. przedsięwzięć<sup>12</sup>. W pkt 1

---

<sup>8</sup> Patrz: pisma z dnia 19 kwietnia 2021 r. i 22 grudnia 2021 r. skierowane do Nadleśniczych Nadleśnictw Syców i Oleśnica.

<sup>9</sup> Tj. z naruszeniem art. 10 § 1, art. 67, art. 68 i art. 79 k.p.a.

<sup>10</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2015 r. II SAB/Gd 207/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 kwietnia 2023 r. II SA/Sz 12/23 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 marca 2023 r. II SA/Kr 75/23 – wyroki dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>11</sup> W zakresie przesłanki, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. b rozporządzenia ws. przedsięwzięć należy wskazać, iż w aktach sprawy (co potwierdza jej metryka) brak jest jakichkolwiek map ewidencyjnych obrazujących otoczenie lasu wskazanego w podaniu z dnia 8 kwietnia 2021 r. Ze znajdującego się w aktach sprawy fragmentu inwentaryzacji stanu lasu również nie wynika czy stanowi on enklawę pośród użytków rolnych lub nieużytków. W protokole oględzin z dnia 15 października 2021 r. również nie zawarto jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż z treści pisma Nadleśniczego Nadleśnictwa Syców z dnia 5 maja 2021 r. (znak: NN.750.3.2021) wynika, iż cyt.: *pozycje nr 1 i 2 zgodne z opisem taksacyjnym, działka wśród użytków rolnych i zabudowań, ograniczona ulicami od strony zachodniej i południowej.*

wyjaśnień z dnia 6 maja 2024 r. Naczelnik opisał na jakiej podstawie ustalono, iż w stosunku do lasu wskazanego w powyższym podaniu nie zachodzi żadna z ww. przesłanek. Kontrolujący nie ma podstaw do tego aby zanegować te wyjaśnienia. Niemniej jednak nie można pozytywnie ocenić tego, iż Starosta nie udokumentował w aktach sprawy w jakiegokolwiek formie<sup>13</sup> (nawet notatki służbowej) tego, iż w stosunku do lasu opisanego w podaniu z dnia 8 kwietnia 2021 r. nie zachodzi żadna z powyższych przesłanek. Działanie to jest sprzeczne z art. 7, art. 14 oraz art. 77 § 1 k.p.a., które to przepisy określają obowiązki organu administracji publicznej prowadzącego daną sprawę w zakresie wyjaśniania jej okoliczności oraz dokumentowania.

W zakresie sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr II należy wskazać, iż z treści podania z dnia 29 listopada 2021 r., jak i z treści znajdującej się w aktach sprawy informacji z rejestru gruntów<sup>14</sup> wynika, iż wobec wskazanego w nim lasu zachodzi przesłanka, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. e rozporządzenia ws. przedsięwzięć. Z akt sprawy nie wynika aby wraz z powyższym wnioskiem złożono decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Tym samym, mając na uwadze powyższy wywód oraz treść pkt 2 wyjaśnień z dnia 6 maja 2024 r. już tylko ten fakt był wystarczający do tego aby wydać decyzję odmowną w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny. Ocena tego czy wystąpiła *szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu*, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.o.l. nie była wymagana albowiem już tylko opisany powyżej brak umożliwił wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia. Tym samym działania jakie podjął Starosta w celu uzyskania opinii Nadleśniczego Nadleśnictwa Oleśnica w zakresie powyższego wniosku były zbędne<sup>15</sup>.

Przyczyną powstania opisanych powyżej był brak przestrzegania przez pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy ww. przepisów k.p.a. oraz niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 41 - 48, 55, 228 – 229, 231 – 237, 77 – 81, 167 – 170, 193 – 197, 205, 208 – 209, 220 - 222]

b) Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepis ten stanowi powtórzenie zawartej w art. 12 k.p.a. tzw. *zasady szybkości postępowania*, która obliguje organy do szybkiego i wnikliwego działania oraz do posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1), a w zakresie spraw niewymagających postępowania dowodowego i wyjaśniającego nakazuje ich niezwłoczne załatwienie (§ 2). Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35

---

W zakresie przesłanki opisane w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c rozporządzenia ws. przedsięwzięć należy wskazać, iż w aktach sprawy (co potwierdza jej metryka) brak jest jakichkolwiek dowodów na to, iż Starosta zdobył informacje, o których mowa w pkt 1 lit. c wyjaśnień z dnia 6 maja 2024 r.

<sup>12</sup> Analiza ta była zbędna w zakresie wymogu określonego w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. e rozporządzenia ws. przedsięwzięć albowiem wskazana w nim przesłanka jest oparta o powierzchnię lasu, który jego właściciel zamierza przekształcić w użytek rolny (nie mniej niż 1 ha). Z treści samego podania z dnia 8 kwietnia 2021 r. wynika, iż powierzchnia lasu w nim opisanego była mniejsza. Z kolei w zakresie przesłanek opisanych w lit. a i lit. d ww. rozporządzenia brak ich wystąpienia został wykazany (mając na uwadze informacje zawarte w pkt 1 wyjaśnień z dnia 6 maja 2024 r.) poprzez zapisy zawarte w znajdującym się w aktach sprawy wyciągu z inwentaryzacji stanu lasu na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2027 r. oraz poprzez informacje zawarte w informacji z ewidencji gruntów i budynków wygenerowanej dla użytku służbowego w dniu 19 kwietnia 2021 r.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. dowodem może być wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

<sup>14</sup> Wygenerowana dla celów służbowych w dniu 3 grudnia 2021 r.

<sup>15</sup> Mając na uwadze opisany stan faktyczny sprawy oraz wymogi wynikające z art. 12 § 1 i § 2 oraz z art. 35 § 1 i § 2 k.p.a. możliwe było wydanie rozstrzygnięcia wyłącznie w oparciu o wniosek z dnia 29 listopada 2021 r. i dokumenty złożone wraz z nim.

§ 3 k.p.a.)<sup>16</sup>. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem usługi hybrydowej, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 k.p.a.). Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w ww. terminie jest on obowiązany do wyznaczenia nowego terminu, podać przyczyny zwłoki oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

W wyniku kontroli ustalono, iż sprawa, w której wydano decyzje nr 1/I, nr 2/I i nr 3/I była prowadzona od 8 kwietnia 2021 r. do 8 czerwca 2022 r. Z kolei sprawa, w której wydano decyzję nr II była prowadzona od 29 listopada 2021 r. do 14 lutego 2022 r.

Pierwsza z powyższych spraw była prowadzona przez Starostę w okresie od 8 kwietnia 2021 r. do 1 czerwca 2021 r., od 21 września 2022 r. do 21 grudnia 2021 r. i od 12 kwietnia 2022 r. do 8 czerwca 2022 r. Pomiędzy powyższymi okresami sprawa (w związku z wniesionymi odwołaniami) była prowadzona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Czas od wpływu wniosku z dnia 8 kwietnia 2021 r. do wydania decyzji nr 1/I był zgodny z art. 35 § 3 k.p.a. Niemniej jednak czas jaki upłynął od wpływu powyższego podania do dnia wydania kolejno decyzji nr 2/I i nr 3/I przekraczał ten termin. Jak opisano i wyjaśniono powyżej wydanie trzech ww. rozstrzygnięć nie nastąpiło w ramach trzech różnych spraw lecz w ramach jednej sprawy. Tym samym łączny czas jej prowadzenia przekraczał 14 miesięcy z czego 6,5 miesiąca przypada na czas prowadzenia sprawy przez Starostę a 7,5 miesiąca na czas jaki sprawa była prowadzona przez organ odwoławczy. Po wpływie do Urzędu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2021 r. (tj. 21 września 2021 r.) Starosta powinien zawiadomić stronę o tym, iż nie jest możliwe załatwienie sprawy w przewidzianym do tego terminie, wskazać na przyczyny takiego stanu, wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć ja o prawie do wniesienia ponaglenia. Zawiadomienie takie (jedyne w sprawie) sformułowano dopiero w dniu 25 listopada 2021 r. Po wydaniu przez organ odwoławczy decyzji z dnia 2 marca 2022 r. (wpływ do Urzędu w dniu 12 kwietnia 2022 r. ) już go nie sformułowano.

W zakresie drugiej z powyższych spraw należy wskazać, iż czas jej prowadzenia, mając na uwadze art. 35 § 5 k.p.a. oraz wezwanie z dnia 6 grudnia 2021 r., nie przekraczał terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. Niemniej jednak, jak wykazano powyżej możliwe było jej rozstrzygnięcie wyłącznie w oparciu o informacje jakie przedstawiono w podaniu z dnia 29 listopada 2021 r. (uzupełnionym w dniu 16 grudnia 2021 r.) Pomimo tego Starosta podejmował w toku postępowania działania zbędne<sup>17</sup>, mając na względzie opisany wcześniej stan faktyczny oraz stan prawny sprawy, co skutkowało naruszeniem przepisów art. 12 w zw. z art. 35 § 1 i § 2 k.p.a.

Mając na względzie powyższe nie można pozytywnie ocenić terminowości prowadzenia powyższych spraw.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 59, 77, 137, 149, 167 193, 205, 208, 212, 216, 220, 240 - 241]

### III. Podsumowanie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, wykonywanie przez Starostę zadań objętych przedmiotem niniejszej kontroli ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Przyczyną przyznania powyższej oceny, mając na uwadze treść programu kontroli, są opisane w części II

---

<sup>16</sup> Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawą za *szczególnie skomplikowaną* oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi.

<sup>17</sup> Wystąpieniem z dnia 22 grudnia 2021 r., w którym Starosta zwraca się do Nadleśniczego Nadleśnictw Oleśnica o przeprowadzenie oględzin lasu wskazanego w podaniu z dnia 29 listopada 2021 r. oraz o sporządzenie opinii. Odpowiedź na powyższe wpłynęła do Urzędu 20 stycznia 2022 r.

niniejszego dokumentu nieprawidłowości jakie stwierdzono na gruncie postępowań prowadzonych w przedmiocie zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny.

W dniu 21 maja 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 14 maja 2024 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie wniesiono w ustalonym terminie (tj. do 30 maja 2024 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżeń.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 maja 2024 r. oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, a także termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

1. Rzetelnie weryfikować fakt uiszczania należnych za wydawanie decyzji w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny opłat skarbowych i w razie konieczności podejmować stosowne działania, zaś na wydawanych rozstrzygnięciach zamieszczać odpowiednie adnotacje.
2. Właściwie określać znak sprawy.
3. Rzetelnie weryfikować treść przedkładanych wraz z wnioskami pełnomocnictw, mając na uwadze przedmiot żądania oraz zakres udzielonego umocowania, oraz w przypadku nieprawidłowości podejmować stosowne działania.
4. Prowadzić postępowanie wyjaśniające zgodnie z przepisami k.p.a.
5. Przestrzegać terminów na załatwienie poszczególnych spraw, a w razie braku możliwości ich załatwienia w terminie podejmować nakazane przez przepisy k.p.a. działania.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 12 lipca 2024 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
*Danuta Frydlewicz – Pierucka*  
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli