



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2024 r.

KO-KZ.431.1.13.2024.GG2  
(NK-KSE.431.1.6.2024.GG2) poprzedni znak

Pan  
**Marek Szponar**  
Starosta Oławski

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Od 19 lutego 2024 r. do 22 marca 2024 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190)*, 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)* oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 lutego 2024 r. nr 20 kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Grzegorz Gola – inspektor wojewódzki, przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Oławie, adres siedziby: ul. 3 Maja 1, 55-200 Oława (dalej jako: Starostwo), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji przez Starostę Oławskiego zadań z zakresu administracji rządowej jakie nakładają na niego przepisy *ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 530, zwana dalej „uol”)* 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.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z planem kontroli na I półroczu 2024 r. (znak: NK-KSE.430.5.2023.RG), zatwierdzonym 19 grudnia 2023 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego. Przedmiotem kontroli było rozstrzygnięcie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

Funkcję Starosty Oławskiego w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Zdzisław Brezdeń (do 9 sierpnia 2023 r.) oraz Pan Mirosław Kulesza<sup>1</sup>. [dowód: akta kontroli str.: 63-65]

Zadania będące przedmiotem kontroli, w okresie nią objętym, realizowali pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska<sup>2</sup>: Naczelnik Wydziału Piotr Łuciw, Inspektor EP, Inspektor MT i (do 30 września 2023 r.) p. MC<sup>3</sup> oraz Główny Specjalista w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami AG (zgodnie z pismami z dnia 22 lutego 2024 r. i 21 marca 2024 r.). [dowód: akta kontroli str.: 13-66]

W dniu 10 kwietnia 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego, sporządzony dnia 29 marca 2024 r. Do ustaleń zawartych w tym dokumencie kierownik jednostki kontrolowanej złożył 16 kwietnia 2024 r. zastrzeżenia (tj. w ustalonym terminie do 19 kwietnia 2024 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*). Do zastrzeżeń podmiot kontrolujący odniósł się w zawiadomieniu z dnia 15 maja 2024 r. o odrzuceniu wniesionych zastrzeżeń z przyczyn formalnych. [dowód: akta kontroli str.: 71-75]

<sup>1</sup> Uchwała Nr I/2/2018 Rady Powiatu w Oławie z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Oławskiego; Uchwała Nr LV/312/2023 Rady Powiatu w Oławie z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie odwołania Starosty Powiatu Oławskiego i Uchwała Nr LV/313/2023 Rady Powiatu w Oławie z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Oławskiego.

<sup>2</sup> Pełne personalia w aktach kontroli.

<sup>3</sup> Z akt sprawy i wyjaśnień Starosty nie wynika na jakim stanowisku służbowym zatrudniono MC.



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 29 marca 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.

W związku z przedmiotową kontrolą przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wykonywanie zadania przez podmiot kontrolowany – tj. Starostę Oławskiego oceniono **negatywnie**.

Przedmiotowej oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia w zakresie zagadnień objętych kontrolą. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 1 decyzję z zakresu kontroli - w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny, postępowanie znak OS.6163.1.2013.

W toku kontroli ustalono, że w przedmiotowej sprawie nie były wymagane załączniki graficzne określające przewidywane: teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie (art. 13 ust. 4 *uol*) i obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie (art. 13 ust. 4 *uol* w zw. z art. 74 ust. 1 pkt 3a *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.; dalej jako: ustawa ocenowa)* oraz decyzja, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 9 *ustawy ocenowej* (§ 3 ust. 1 pkt 88 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.)*).

Zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 2 *uol* z wnioskiem o wydanie decyzji może wystąpić właściciel lasu. W wyniku kontroli ustalono, iż przedmiotowy grunt składa się z dwóch działek ewidencyjnych. Właścicielką dz. nr 164/9 jest MM, natomiast współwłaścicielami dz. nr 164/11 są GM i SM<sup>4</sup>. Wniosek jest podpisany przez MM i GM – nie było ani podpisu, ani pełnomocnictwa SM. Zgodnie z art. 13 ust. 2 *uol* wnioskodawca musi wykazać na czym polega jego szczególna potrzeba zmiany użytkowania gruntu. Złożony wniosek nie spełniał obydwu tych wymogów. [dowód: akta kontroli str.: 14-25] Starosta prawidłowo wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku w zakresie art. 13 ust. 2 *uol*, zgodnie z art. 64 § 2 *ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej jako: kpa)*. Starosta nie wezwał jednak do uzupełnienia wniosku przez SM lub jego pełnomocnika. [dowód: akta kontrol str.: 26] Według art. 61 § 4 *kpa*, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W konsekwencji Starosta ustalił wadliwy katalog stron postępowania, poprzez pominięcie SM. [dowód: akta kontroli str.: 36,37,42,53,66] Wojewoda wskazuje, że strona SM bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, a to jest już przesłanka do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*). Dodatkowo, skoro strona GM udzieliła pełnomocnictwa stronie MM [dowód: akta kontroli str.: 15-18], to korespondencja powinna być kierowana do MM. Art. 40 § 2 *kpa* jest jednoznaczny: jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Wreszcie skoro w dalszym toku postępowania MM załączyła pełnomocnictwo SM dla niej [dowód: akta kontroli str.: 30-33], Starosta powinien był kierować korespondencję w toku postępowania wg schematu:

MM – strona postępowania

MM – pełnomocnik GM

MM – pełnomocnik SM

Przyczyną tych nieprawidłowości było nierzetelne prowadzenie postępowania i nieprzestrzeżenie obowiązujących procedur.

Starosta nie sprawdził obowiązku wniesienia należnej **opłaty skarbowej** oraz przedstawienia wraz z wnioskiem dowodu jej uiszczenia (art. 1 ust. 1, art. 4, art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 *ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz.*

<sup>4</sup> Pełne personalia wszystkich stron w aktach kontroli.



2111, dalej jako: uos) w zw. z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. ws. zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr, 187, poz. 1330, dalej jako: rozporządzenie ws. opłaty skarbowej). Starosta nie wezwał do uiszczenia opłaty, zgodnie z art. 261 § 1 kpa. Z powodu braku tego wezwania, Starosta nie wydał postanowienia o zwrocie wniosku (art. 261 § 2 i 3 kpa). Przyczyną tych nieprawidłowości było nierzetelne prowadzenie postępowania i nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

Zgodnie z art. 66a § 1,2 i 3 kpa w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się **wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów** określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Tymczasem w aktach sprawy założono metrykę sprawy, która nie spełnia ww. wymogów. Przede wszystkim nie ma tam części dokumentów wytworzonych przez Starostę w toku postępowania, w tym wezwania do uzupełnienia braków formalnych, a nawet decyzji administracyjnej z 28 kwietnia 2023 r. [dowód: akta kontrol str.: 69-70] Wojewoda ocenia pozytywnie, że stronom MM i GM zapewniono możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. [dowód: akta k. str.: 27-33] Jednak Starosta nie poinformował stron o możliwości sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów, czym naruszono art. 73 § 1 w zw. z art. 9 kpa. Starosta nie przekazał stronom informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), dalej jako **RODO**. Zgodnie z art. 61 § 5 kpa organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. Przyczyną tych nieprawidłowości było nierzetelne prowadzenie postępowania i nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż **Starosta nieprawidłowo prowadził postępowanie** wyjaśniające. Weryfikacja informacji zawartych we wniosku nie była w pełni prawidłowa. Wojewoda wskazuje, że zgodnie z art. 77 § 1 kpa organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Art. 7 w zw. z art. 77 § 1 kpa nakładają na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich działań (zarówno na wniosek strony jak i z urzędu) w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w tym wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Tym samym, chcąc zadośćuczynić zasadzie prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 kpa) Starosta musi przeprowadzać postępowanie wyjaśniające wszędzie tam, gdzie dana sprawa nie może zostać rozstrzygnięta wyłącznie w oparciu o dowody przedłożone przez wnioskodawcę. Powyższe przepisy procesowe mają istotne znaczenie szczególnie w świetle generalnych zasad odnośnie lasu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 uol trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się z uwzględnieniem celów takich jak: zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą. W myśl art. 8 uol gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad:

- 1) powszechnej ochrony lasów;
- 2) trwałości utrzymania lasów;
- 3) ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów;
- 4) powiększania zasobów leśnych.

Zdaniem Wojewody art. 7. ust. 1 uol, a zwłaszcza art. 8 uol to są normy generalne, które należy współstosować z każdą normą szczegółową zawartą w uol. Zatem w toku przedmiotowego postępowania Starosta powinien zastosować łącznie normy z art. 7. ust. 1, art. 8 i art. 13 ust. 2 uol.



20

Według art. 13 ust. 2 *uol*, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego słowo „potrzeba” w języku polskim oznacza, że coś jest potrzebne, nieodzowne, że zachodzą okoliczności zniewalające do postąpienia tak, a nie inaczej. We wszystkich znaczeniach słowo „potrzeba” łączy się z elementem pewnego przymusu sytuacyjnego. Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi więc być dla właściciela 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. Nie wystarcza również wykazanie wystąpienia uzasadnionych potrzeb po stronie właściciela lasu. Konieczne jest bowiem jeszcze wykazanie ich szczególnego charakteru (*wyroki NSA: sygn. II OSK 1448/10, sygn. II OSK 2196/14; sygn. II OSK 779/18; sygn. II OSK 801/18*). W aktach postępowania administracyjnego brak jest wykazania przez wnioskodawców przesłanki ustawowej tj. szczególnie uzasadnionych potrzeb. Za szczególnie uzasadnioną potrzebę zostało przyjęte, że właściciele są rolnikami prowadzącymi gospodarstwo rolne i pozytywna decyzja zwiększy im areał upraw, zmniejszy zacienienie i poprawi gospodarkę wodną, a przedmiotowy grunt leśny stanowi półenklawę wśród pola uprawnego.

Wojewoda wskazuje, że wnioskodawcy nie przedstawili m. in. kwot ewentualnych przyszłych przychodów. Z akt nie wynika, jak duże gospodarstwo rolne mają wnioskodawcy, jakiego rzędu przynosi dochód. Z wyjaśnień udzielonych kontrolerowi przez Starostę wynika, że wizja w terenie nie miała miejsca, posłużono się natomiast serwisem Geoportal. Głównym dowodem był zatem wniosek strony, czyli oświadczenie współwłaścicieli i zdjęcia.

Powyższe wyjaśnienia Starosty nie zasługują na uwzględnienie. To, że przedmiotowy grunt jest leśną półenklawą wśród gruntów rolnych i że zdaniem wnioskodawców nie nadaje się on do prowadzenia gospodarki leśnej, to w świetle ww. norm prawa i orzecznictwa za mało dla pełnego zbadania wniosku o zmianę gruntu rolnego na leśny.

Zdaniem Wojewody, skutek nie w pełni prawidłowej weryfikacji wniosku, w przedmiotowej sprawie Starosta przystąpił do sporządzenia projektu decyzji bez prawidłowego i pełnego ustalenia stanu faktycznego. Przyczyną tej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowań i nieprzestrzeganie obowiązujących procedur.

**Decyzja** wydana w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny zawiera elementy wskazane w art. 107 § 1 *kpa*. W szczególności prawidłowo oznaczono organ wydający zezwolenie i uprawnionego, opatrzone datą, podano podstawę prawną. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja została podpisana przez Pana Piotra Łuciwią – Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa, działającego z upoważnienia Starosty [dowód: akta kontrl str.: 68] Ponadto decyzja zawierała prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywała właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Zgodnie z art. 39 *kpa*, do decyzji załączone są zwrotne potwierdzenia odbioru. Decyzja zawierała pouczenia o uprawnieniu wynikającym z art. 127a *kpa* (o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania). Decyzja nie zawierała jednak elementów wymaganych w § 4 ust. 1 *rozporządzenia ws. opłaty skarbowej*. [dowód: akta kontrl str.: 40-42].

Zgodnie z art. 35 § 1 *kpa* organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. 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 § 3 *kpa*). Do ww. **terminów** nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Tymczasem przedmiotowe postępowanie, z uwzględnieniem ww. reguł trwało 69 dni. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w terminie miesiąca, jest on obowiązany do: wyznaczenia nowego terminu, podania przyczyny zwłoki oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 *kpa*). Postępowanie nie zostało przeprowadzone terminowo, gdyż wniosek wpłynął do Starostwa 6 lutego 2023 r.



8/

[dowód: akta kontroli str.: 14] a wezwanie do usunięcia braku formalnego Starosta wystawił dopiero 6 marca 2023 r. [dowód: akta kontroli str.: 26] po niemal miesiącu bezczynności organu. Po doręczeniu Staroście uzupełnienia wniosku w dniu 20 marca 2023 r. [dowód: akta kontroli str.: 29] Starosta potrzebował 22 dni na formalne wszczęcie sprawy w dniu 12 kwietnia 2023 r. [dowód: akta kontroli str.: 36] Pomimo przekroczenia terminu ustawowego nie zawiadomiono stron o nowym terminie załatwienia sprawy i nie pouczonej stron o prawie do wniesienia ponaglenia (czym naruszono wymogi z art. 36 *kpa*).

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy przestrzegać obowiązujących przepisów prawa, w tym szczególnie:

1. Wzywać wnioskodawców do uzupełnienia wniosków o zamianę gruntu leśnego na rolny w zakresie braku podpisu lub pełnomocnictwa zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 *kpa*.
2. Prawidłowo ustalać katalog stron postępowania, a o wszczęciu postępowania zawiadamiać wszystkie osoby będące stronami w sprawie zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 *kpa*.
3. Każdorazowo sprawdzać istnienie obowiązku wniesienia należnej opłaty skarbowej oraz weryfikować jej uiszczenie, a w przypadku braku właściwego potwierdzenia jej dokonania - wzywać stronę do uiszczenia opłaty zgodnie z art. 261 § 1 *kpa*.
4. Zgodnie z art. 261 § 2 i 3 *kpa* wydawać postanowienie o zwrocie wniosku w przypadku nie wniesienia opłaty skarbowej w terminie wyznaczonym przez organ do jej wniesienia.
5. Każdorazowo na bieżąco aktualizować metrykę sprawy zgodnie z dyspozycją art. 66a § 1, 2 i 3 *kpa*, w taki sposób by wskazywała na wszystkie osoby i ich czynności podejmowane w sprawie.
6. Zgodnie z art. 73 § 1 w zw. z art. 9 *kpa*, informować strony o możliwości sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów.
7. Przekazywać stronom informacje, o ochronie ich danych osobowych zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).
8. Zgodnie z art. 77 § 1 *kpa* w toku postępowania w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.
9. Zgodnie z § 4 ust. 1 *rozporządzenia ws. opłaty skarbowej*, w tekście decyzji zamieszczać adnotację o opłacie skarbowej.
10. Sprawy załatwiać terminowo, zgodnie z art. 35 *kpa*, a w przypadku braku możliwości stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 *kpa*.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 31 sierpnia 2024 r.** (art. 49 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*)

KO-KZ.431.1.13.2024.GG



2860605 2024-08-14 02 POLECONA

- 184 - Starostwo Powiatowe Oława  
3 Maja 1  
55-200 Oława

z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Damian Domusiewicz  
DYREKTOR WYDZIAŁU  
Wydział Kontroli