



NK-KSE.431.1.9.2024.TW

Pan
Małgorzata Matusiak
Starosta Trzebnicki

Wystąpienie pokontrolne

I. Kwestie organizacyjne.

W dniach od 22 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) 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. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.), oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 lutego 2024 r. nr 22, Tomasz Woch – główny specjalista w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy (siedz.: ul. księdza dziekana Wawrzyńca Bochenka 6, 55-100 Trzebnica) kontrolę problemową, której przedmiotem była prawidłowość realizacji przez Starostę Trzebnickiego zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z przepisów ustawy o lasach.

Okres objęty niniejszą kontrolą obejmuje czas od 1 stycznia 2021 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 22 lutego 2024 r. W całym powyższym okresie kierownikiem Starostwa Powiatowego w Trzebnicy jest Małgorzata Matusiak – Starosta Trzebnicki¹. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli w całym objętym nią okresie są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa². Kierownikiem ww. komórki organizacyjnej jest Ewa Długosz – Naczelnik Wydziału. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli były w okresie nią objętym realizowane przez dwóch pracowników ww. komórki organizacyjnej³.

[dowód: akta kontroli str.: 3, 19, 106, 110]

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta Trzebnicki dokonał zatwierdzenia jednego uproszczonego planu urządzenia lasu. Innych zadań, spośród tych wskazanych w art. 5 ust. 5 ustawy o lasach w powyższym okresie nie realizowano⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 19, 22, 26]

¹ Patrz: § 1 uchwały Nr I/2/2018 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Trzebnickiego (dostępna na stronie: <https://www.bip.powiat.trzebnica.pl/a,17454,uchwaly-rady-powiatu-vi-kadencji.html>).

² Patrz: § 31 ust. 7 pkt 6, pkt 8 i pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Trzebnicy, stanowiącego załącznik do obwieszczenia Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 21 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Trzebnicy (dostępny pod adresem: <https://www.bip.powiat.trzebnica.pl/a,19492,regulamin-organizacyjny-starostwa-powiatowego-w-trzebnicy-obowiazujacy-od-21102020-roku.html>) oraz pkt 1 wyjaśnień z dnia 21 marca 2024 r.

³ Patrz: pkt 2 wyjaśnień z dnia 21 marca 2024 r.

⁴ Patrz: pisma Starosty Trzebnickiego z dnia 27 lutego 2024 r. (znak: OŚRiL.066.4.2023 i N .6123.2.2024) sporządzone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 22 lutego 2024 r.

Wykaz skrótów stosowanych w dalszej części niniejszego dokumentu:

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) – **k.p.a.**;
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.) – **u.o.l.**;
- rozporządzenie 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 urzędniowych (Dz. U. poz. 949) – **rozporządzenie ws. prac urzędniowych**;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302) – **rozporządzenie ws. dokumentów urzędniowych**;
- Starostwo Powiatowe w Trzebnicy – **Urząd**;
- Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Trzebnicy – **Regulamin**;
- Starosta Powiatu Trzebnickiego – **Starosta**;
- Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Trzebnicy – **Naczelnik**;
- uproszczony plan urządzenia lasu – **UPUL** oraz zamiennie **dokument urzędniowy**;
- Pismo Starosty Trzebnickiego z dnia 21 marca 2024 r. (znak: OŚRiL.066.4.2024) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 19 marca 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 21 marca 2024 r.**

II. Ustalenia kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Starosta zatwierdził jeden UPUL. Czynności tej dokonał pismem z dnia 27 lutego 2024 r. (znak: OŚRiL.6162.1.1.2023). Przedstawiony do zatwierdzenia projekt UPUL obejmował las zawarty w granicach jednej działki geodezyjnej nr 60/298, AM-1, obręb Pawłów Trzebnicki, o powierzchni 9,09 ha⁵. Las ten jest własnością osoby prawnej działającej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁶, która zleciła sporządzenie ww. dokumentu urzędniowego⁷. Projekt ten był zgodny z wymaganiami sformułowanymi w § 1 ust. 2, § 7 i § 9 rozporządzenia ws. dokumentów urzędniowych.

Zatwierdzony UPUL obejmuje okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r. Pozyskanie danych z zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz taksację terenową lasu wykonano w dniach 8 i 20 sierpnia 2019 r.⁸. W wymaganym terminie, tj. w dniu 28 sierpnia 2023 r.⁹ pozytywną opinię w przedmiocie powyższego dokumentu wyraził Nadleśniczy Nadleśnictwa Żmigród (znak pisma: ZG.750.9.2023)¹⁰. Ponadto w okresie od 1 września 2023 r. do 1 listopada 2023 r. przedstawiony Staroście projekt UPUL był wyłożony do

⁵ Zgodnie z art. 19 ust. 2 i ust. 3 u.o.l. w niniejszej sprawie nie było podstaw do sporządzania inwentaryzacji stanu lasu albowiem las objęty UPUL, pomimo iż jego powierzchnia nie przekraczała 10 ha, nie był lasem rozdrobnionym lecz zwartą strukturą leśną występująca w granicach jednej działki geodezyjnej. Powyższe przepisy stanowią, iż zamiast UPUL inwentaryzacja stanu lasu jest sporządzana tylko w przypadku gdy las spełnia łącznie następujące warunki: nie stanowi własności Skarbu Państwa, ma powierzchnię do 10 ha i rozdrobnioną strukturę.

⁶ Patrz: informacja z rejestru gruntów pozyskana w dniu 16 sierpnia 2023 r. przez pracownika Urzędu.

⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 i ust. 3 u.o.l. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz osób fizycznych i wspólnot gruntowych sporządzenie UPUL zleca i pokrywa koszty jego wykonania właściciel lasu. W pkt 3 pisma z dnia 21 marca 2024 r. wskazano, iż użycie przez właściciela lasu objętego dokumentem urzędniowym zwrotu, cyt.: *W oparciu na zarządzenie Starostwa Powiatowego (...)* nie było efektem wydania przez Starostę jakiegokolwiek zarządzenia.

⁸ Patrz: strona tytułowa UPUL oraz informacje zawarte na str. 27 i str. 35 przedmiotowego dokumentu.

⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 3 u.o.l. nadleśniczy ma na wyrażenie opinii 30 dni. W niniejszej sprawie Nadleśniczy Nadleśnictwa Żmigród otrzymał projektu UPUL 25 sierpnia 2023 r.

¹⁰ Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.l.

publicznego wglądu w siedzibie Urzędu Miejskiego w Prusicach oraz w Biuletynie Informacji publicznej ww. urzędu¹¹. W tym okresie nie zostały złożone do niego żadne wnioski ani zastrzeżenia, w stosunku do których Starosta musiałby wydać decyzje w przedmiocie ich uznania lub nieuznania. Zatwierdzenie UPUL nastąpiło dopiero po uzyskaniu przez Starostę opisanych powyżej informacji.

[dowód: akta kontroli str.: 28 – 31, 41 - 103]

Niemniej jednak w powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 u.o.l. UPUL może być sporządzany przez specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. Wymagania jakie muszą spełniać te podmioty, w szczególności w zakresie odpowiedniego wyposażenia technicznego oraz obsady kadrowej, zostały ujęte w przepisach rozporządzenia ws. prac urządzeniowych. Pismem z dnia 22 lutego 2024 r. kontroler wezwał Starostę do przedstawienia kompletnej dokumentacji dotyczącej UPUL opisanego w piśmie z dnia 23 listopada 2023 r. Dokumenty te przedstawiono w dniu 27 lutego 2024 r. Niemniej jednak nie wynika z nich, aby przez dokonaniem zatwierdzenia projektu przedstawionego dokumentu urządzeniowego Starosta podejmował jakiegokolwiek działania w celu zweryfikowania powyższych okoliczności. Zatwierdzenie UPUL nie następuje w formie decyzji administracyjnej¹², co z kolei skutkuje tym, iż nie można stosować w zakresie procedury zatwierdzania ww. dokumentu zasady prawdy materialnej wynikającej z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. i wynikających z niej obowiązków organu administracji publicznej. Niemniej jednak nie można pozytywnie ocenić tego, iż Starosta przyjął przedstawiony mu projektu UPUL bez jakiegokolwiek weryfikacji spełnienia przez podmiot, który go sporządził, ww. warunków¹³.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości był brak dostatecznego nadzoru Naczelnika nad pracownikiem prowadzącym niniejszą sprawę¹⁴.

[dowód: akta sprawy str.: 28 - 103]

Zgodnie z art. 21 ust. 4 i ust. 5 u.o.l. projekt UPUL podlega wyłożeniu do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do pisemnego poinformowania właścicieli lasów o tym fakcie, z zaznaczeniem, że uproszczony plan urządzenia lasu będzie podstawą naliczenia podatku leśnego. Właściciele lasów mogą składać co do jego treści zastrzeżenia i wnioski w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL. Jak zaznaczono na wstępie Starosta prawidłowo przesłał otrzymany projekt dokumentu urządzeniowego Burmistrzowi Prusic i poinformował go o obowiązku wyłożenia go na okres 60 dni. Niemniej jednak w treści powyższego pisma Starosta nie pouczył ww. organu o tym, aby ten poinformował właścicieli lasów o powyższym fakcie¹⁵ (tj. o wyłożeniu projektu UPUL) oraz o uprawnieniu opisanym w art. 21 ust. 5 u.o.l. Podjęcie przez Starostę działań w opisanym powyżej zakresie mogłoby stanowić dobrą praktykę i przyczynić się, w ocenie organu kontroli, do lepszej realizacji zadania objętego niniejszą kontrolą. Niemniej jednak brak ich podjęcia nie jest nieprawidłowością i nie może zostać oceniony negatywnie.

[dowód: akta sprawy str.: 45 - 48]

¹¹ Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l.

¹² Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2014 r. II SA/Po 1301/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2022 r I OSK 1687/21.

¹³ Jest to tym istotniejsze, iż zlecenie sporządzenia UPUL, a tym samym wybór jego wykonawcy, w stanie faktycznym niniejszej sprawy, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 3 u.o.l., pozostawał całkowicie po stronie właściciela lasu, bez jakiegokolwiek wpływu organu zatwierdzającego.

¹⁴ Patrz: § 17 ust. 1 i ust. 3 lit. a, lit. b i lit. d w zw. z § 31 ust. 7 pkt 9 Regulaminu.

¹⁵ Patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r. (IV SA/Wa 1890/08) i z dnia 20 marca 2010 r. (IV SA/Wa 1298/09). W uzasadnieniu powyższych orzeczeń sąd wyraźnie zaznaczył, iż informacja, o jakiej mowa w art. 21 ust. 4 u.o.l. powinna mieć formę pisemną oraz być zindywidualizowana.

Z przedstawionych przez Starostę akt sprawy wynika, iż projekt UPUL wpłynął do Urzędu w dniu 27 lipca 2023 r. W dniu 25 sierpnia 2023 r. został on przesłany odpowiednio Nadleśniczemu Nadleśnictwa Żmigród oraz Burmistrzowi Prusic celem podjęcia działań, o jakich mowa w art. 21 ust. 4 i art. 22 ust. 2 u.o.l. Stanowisko pierwszego z ww. organów otrzymano w dniu 28 sierpnia 2023 r. natomiast drugiego w dniu 26 lutego 2024 r., pomimo, iż okres 60 dni o jakim mowa w pierwszym z ww. przepisów upłynął wcześniej. Wprawdzie Starosta w treści ww. pisma z dnia 25 sierpnia 2023 r. zaznaczył, iż prosi o przesłanie mu informacji zwrotnej w powyższym zakresie, niemniej jednak nie wystosował do Burmistrza Prusic przez okres 6 miesięcy (pomiędzy 25 sierpnia 2023 r. a 26 lutego 2024 r.) jakichkolwiek monitów w tej sprawie. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż kontrolujący jest świadomy tego, iż przepisy u.o.l. nie dają starostom żadnych podstaw prawnych do żądania przedstawienia im informacji w powyższym zakresie, niemniej jednak już tylko samo zwrócenie się do danego organu wykonawczego gminy mogłoby odnieść pozytywny skutek.

Ponadto zaznaczenia wymaga, iż okres 60 dni, o jakim mowa w art. 21 ust. 4 u.o.l., upływał w opisywanej sprawie w dniu 1 listopada 2023 r.¹⁶. Pomimo tego, przez następne 4 miesiące (tj. do 26 lutego 2024 r.), Burmistrz Prusic nie przysyłał Starości żadnej informacji zwrotnej, a ten o nie nie prosił. Skutkowało to tym, iż zatwierdzenia UPUL dokonano dopiero w dniu 27 lutego 2024 r.

Podjęcie przez Starostę działań monitujących w opisanym powyżej zakresie mogłoby stanowić dobrą praktykę i przyczynić się, w ocenie organu kontroli, do lepszej realizacji zadania objętego niniejszą kontrolą poprzez przyspieszenie procedury zatwierdzania UPUL. Niemniej jednak brak ich podjęcia nie jest nieprawidłowością i nie może zostać oceniony negatywnie.

[dowód: akta sprawy str.: 28, 41 - 55]

Z udostępnionych akt sprawy wynika, iż UPUL został zatwierdzony, z upoważnienia Starosty, przez Naczelnika. Z zakresu upoważnienia jakiego udzielono ww. pracownikowi wynika¹⁷, iż Naczelnika upoważniono do załatwiania w imieniu Starosty spraw z zakresu działania Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń oraz pism nie zastrzeżonych do wyłącznego podpisu Starosty¹⁸. W podstawie prawnej ww. upoważnienia wskazano na art. 268a k.p.a. oraz art. 38 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107; dalej jako: u.s.p.). Brzmienie ww. przepisów jest następujące:

● art. 38 ust. 1 i ust. 2 u.s.p.

1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

● art. 268a k.p.a.

Organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność

¹⁶ Na co wskazał sam Burmistrz Prusic w treści pisma z dnia 26 lutego 2024 r.

¹⁷ Upoważnienie nr 11/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r. (znak: OKPiK.077.11.2017).

¹⁸ Patrz: § 43 i § 44 Regulaminu. Zaznaczenia wymaga, iż w zakresie pism wskazanych w powyższych przepisach nie wskazano na UPUL.

odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

Ponadto z § 45 ust. 2 i § 46 ust. 2 Regulaminu wynika, iż naczelnicy wydziałów Starostwa wydają, na podstawie upoważnień Starosty, decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w sprawach należących do zakresu zadań kierowanej przez nich komórki oraz podpisują pisma w sprawach należących do zakresu zadań danej komórki. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.s.p.:

● art. 34 ust. 1 u.s.p.

1. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz.

● art. 35 ust. 1 u.s.p.

1. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny.

2. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

W związku z powyższym należy wskazać, iż żaden z przywołanych powyżej przepisów k.p.a. ani u.s.p. nie upoważnia¹⁹ starosty do tego aby mógł on delegować uprawnienie, o których mowa w art. 22 ust. 2 u.o.l. Przepis ten określa bowiem kompetencję starosty, która jak opisano powyżej, nie jest realizowana w formie aktu administracyjnego, lecz w formie innego dokumentu. Żaden z przepisów wskazanych w podstawie prawnej upoważnienia jakiego Starosta udzielił Naczelnikowi nie pozwala na delegowanie uprawnień do zatwierdzania UPUL²⁰. Podstawy do sporządzenia upoważnienia w powyższym zakresie nie ma również w przepisach u.o.l. Przedmiotowego ustalenia nie zmienia fakt istnienia opisanych powyżej upoważnienia oraz Regulaminu. Są to bowiem akty wewnętrzne. Ich cechą jest to, iż pomimo posiadania oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa bezpośrednio nie wpływają na uprawnienia lub obowiązki podmiotów zewnętrznych (są dla nich obojętne). Niemniej jednak wywierają one wpływ w sposób pośredni. Jeżeli

¹⁹ Z treści art. 268a k.p.a. wynika, iż odnosi się do upoważnień udzielanych przez organy administracji publicznej w zakresie prowadzonych przez nie spraw. Niemniej jednak przepisów tych (ujętych odpowiedziano w Dziale II – *Postępowanie*, rozdział 4 k.p.a. – *Dowody* oraz Dziale X – *Przepisy końcowe*) nie można odczytywać w oderwaniu od przepisów art. 1 – art. 2a k.p.a. (Dział I – *Przepisy ogólne*, rozdział 1 – *zakres obowiązywania*), które określają zakres stosowania wszystkich przepisów powyższej ustawy. Są to indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej załatwiane przez organy administracji publicznej oraz inne organy i inne podmioty powołane do ich załatwiania, zasady rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy ww. podmiotami, zasady wydawania zaświadczeń, zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz zasady udzielania ulg w ich wykonaniu, zasady europejskiej współpracy administracyjnej, zasady postępowania w sprawach skarg i wniosków oraz zasady wypełniania obowiązków wynikających z przepisów RODO w powyższych postępowaniach. Jak wskazano wcześniej zatwierdzenie UPUL nie jest sprawą w rozumieniu przepisów k.p.a.

Przepis art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.s.p. określają kompetencje starosty jako przełożonego służbowego oraz do organizowania pracy organu, którym kieruje oraz obsługującego go urzędu jak również do reprezentowania powiatu i kierowania jego bieżącymi sprawami. Przy czym pojęcia *reprezentowanie powiatu* i *kierowanie bieżącymi sprawami powiatu* należy interpretować przez pryzmat art. 1 ust. 2 u.s.p., który pod pojęciem *powiatu* rozumie lokalną wspólnotę samorządową oraz określone terytorium. Tym samym powyższe kompetencje dotyczą reprezentowania oraz kierowania sprawami lokalnej wspólnoty samorządowej. Niemniej jednak żaden z tych przepisów nie zawiera upoważnienia do delegowania określonych w nich kompetencji na pracowników starostwa powiatowego. Upoważnienie takie zawiera art. 38 ust. 2 u.s.p., niemniej jednak jest ono ograniczone wyłącznie do spraw rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnych. Gdyby wystarczającymi do delegowania kompetencji byłyby przepisy art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.s.p. wówczas przepis art. 38 ust. 2 przedmiotowej ustawy byłby zbędny, a to z kolei przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy.

²⁰ W powyższym przypisie wyjaśniono dlaczego ani z przepisów k.p.a. ani z przepisów u.s.p. nie wynika uprawnienie starosty do delegowania swoich kompetencji w zakresie zatwierdzania UPUL na podległych mu pracowników starostwa powiatowego.

bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej nie pozwalają organowi administracji publicznej na podejmowanie określonych działań (np. na delegowanie swoich ustawowych kompetencji na podległych pracowników) to ten podejmować ich nie może bez narażania się na zarzut przekroczenia uprawnień²¹. Z kolei akty (dokumenty) podpisane przez osoby umocowane do ich podpisania bez podstawy prawnej dla wydania takiego umocowania mogą być obarczone wadą.

W konkluzji należy wskazać, iż Naczelnik nie mógł, w ocenie kontrolujących, z upoważnienia Starosty dokonać zatwierdzenia UPUL, albowiem dokumenty, którymi umocowano go do powyższych czynności były wydane bez podstawy prawnej. Należy zaznaczyć, iż *brak podstawy prawnej* jest w niniejszym przypadku rozumiany nie jako wskazanie niewłaściwego przepisu, lecz jako brak w systemie prawnym przepisu, który upoważniałby do podejmowania określonych działań – w tym przypadku do delegowania uprawnień w zakresie zatwierdzania UPUL. Brak ten oznacza, iż tak udzielone upoważnienie nie ma żadnej mocy prawnej, pomimo iż w sensie formalnym dokument umocowujący do konkretnych działań istnieje. Powyższe może być rozpatrywane przez właściwe organy w kategorii działań wykraczających poza zakres uprawnień przysługujących staroście. Niemniej jednak uprawnionym do wiążącej oceny przedstawionych powyżej faktów nie jest wojewoda ani kontrolujący, dlatego też niniejszy wywód należy traktować jako przypuszczenie wynikające z oceny przedstawionych dokumentów oraz obowiązujących przepisów jakiej dokonali kontrolerzy, w oparciu o swoją wiedzę, nie zaś jako wiążące prawnie i kategoryczne przypisanie ww. działaniom określonej kwalifikacji prawnej.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów wskazanych jako podstawy udzielenia ww. upoważnienia przez osoby odpowiedzialne za ich sporządzenie, akceptację i weryfikację.

[dowód: akta kontroli str.: 103, 106, 110, 111]

Na zakończenie omówienia wymaga również kwestia rozbieżności pomiędzy okresem na jaki sporządzono UPUL a datą jego zatwierdzenia. Jak wynika z treści ww. dokumentu urzędniowego dotyczy on okresu od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2029 r. Został on zatwierdzony w dniu 27 lutego 2024 r., przedłożony od zatwierdzenia zaś 27 lipca 2023 r. Ze stanu faktycznego opisanej powyżej sprawy wynika, iż przedmiotowy UPUL został sporządzony na zlecenie właściciela lasu, którego on dotyczy. Przepisy u.o.l. nie dają, w sytuacji o jakiej mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, Staroście żadnych podstaw prawnych do tego, aby domagać się przedstawienia mu UPUL na nowy okres, w momencie gdy zbliża się termin ważności aktualnego UPUL. Niemniej jednak dopuszczalne jest zawiadomienie właściciela lasu o powyższym fakcie (tj. o tym iż zbliża się koniec okresu na jaki sporządzono dokument urzędniowy, lub iż okres ten już upłynął) i przypomnienie mu o tym jakie obowiązki nakładają na niego przepisy u.o.l. w powyższym zakresie. Zaznaczenia wymaga, iż powyższy wywód dotyczy wyłącznie sytuacji, w której zbliża się (lub upłynął) termin ważności UPUL sporządzonego i zatwierdzonego dla lasu, który nie jest własnością Skarbu Państwa, osoby fizycznej lub wspólnoty gruntowej.

III. Podsumowanie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia wykonywanie przez Starostę zadań objętych przedmiotem niniejszej kontroli ocenia się **negatywnie**. Przyczyną przyznania powyższej

²¹ Nie wolno zapomnieć, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu administracji publicznej w sferze *imperium* (tj. w sferze władzy publicznej ujmowanej szeroko, czyli w sferze wykonywania zadań publicznych), niezależnie od formy w jakiej zostało podjęte (akt administracyjny, zawiadomienie, upoważnienie), musi mieć podstawę prawną. Brak takiej podstawy wyklucza możliwość działania.

oceny, mając na uwadze treść programu kontroli, jest przede wszystkim fakt, iż UPUL został zatwierdzony przez osobę, która nie mogła tego dokonać, co szczegółowo opisano powyżej.

W dniu 11 kwietnia 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 28 marca 2024 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie wniesiono w ustalonym terminie (tj. do 22 kwietnia 2024 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżenia, które zostały oddalone. Stanowisko w tym przedmiocie zostało sporządzone przez Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w dniu 22 maja 2024 r.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 marca 2024 r., stanowisko Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 22 maja 2024 r. wobec wniesionych zastrzeżeń 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 spełniania przez wykonawców UPUL wymogów określonych w rozporządzeniu ws. prac urzędniowych.
2. Zwrócić szczególną uwagę aby dokumenty w przedmiocie zatwierdzenia UPUL były podpisane przez właściwą osobę.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 21 czerwca 2024 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Danuta Frydlewicz – Pierucka
DYREKTOR WYDZIAŁU
Prawnego, Nadzoru i Kontroli