

29  
Wrocław, dnia 8 lipca 2024 r.

NK-KSE.431.1.21.2024.GG2

Pan  
**Jerzy Łuźniak**  
**Prezydent Jeleniej Góry**

### Wystąpienie Pokontrolne

Od 12 kwietnia 2024 r. do 17 maja 2024 r., na podstawie 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 8 kwietnia 2024 r. nr 39 kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Grzegorz Gola – inspektor wojewódzki, przeprowadził zdalnie, w Urzędzie Miasta Jelenia Góra, adres siedziby: Plac Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji przez Prezydenta Jeleniej Góry 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, dalej „uol”)* tj.: rozstrzygnięcia w przedmiocie: zmiany lasu na użytek rolny, uznania lasu za ochronny lub pozbawienie go tego statusu, zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu oraz 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 były zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu.

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

Funkcję Prezydenta Jeleniej Góry w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Jerzy Łuźniak<sup>1</sup>.

Zadania będące przedmiotem kontroli, w okresie nią objętym, realizowali: Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Magdalena Krzysik i Inspektor w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami EB<sup>2</sup>. [dowód: akta kontroli str.: 12]

W dniu 24 maja 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego, sporządzony dnia 20 maja 2024 r. Do ustaleń zawartych w tym dokumencie kierownik jednostki kontrolowanej złożył 4 czerwca 2024 r. zastrzeżenia (tj. w ustalonym terminie do 5 czerwca 2024 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*). Do zastrzeżeń podmiot kontrolujący odniósł się w odrębnym dokumencie tj. zawiadomieniu o odrzuceniu zastrzeżeń z przyczyn formalnych z dnia 20 czerwca 2024 r. Zawiadomienie to doręczono Prezydentowi w dniu 26 czerwca 2024 r. Termin na odwołanie upłynął 3 lipca 2024 r.

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 20 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.

<sup>1</sup> Fakt notoryjny, ślubowania złożone przed Radą Miasta Jeleniej Góry na sesjach w dniu 20 listopada 2018 r. <https://miasto.jeleniagora.pl/content/i-inauguracyjna-sesja-rady-miejskiej-jeleniej-g%C3%B3ry-20112018-r> i w dniu 6 maja 2024 r. <https://sesja.tv/transmisja/50929/sesja-i-rady-miejskiej-jeleniej-gora-6-maja-2024.htm>

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

232

W związku z przedmiotową kontrolą przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wykonywanie zadania przez podmiot kontrolowany – tj. Prezydenta Jeleniej Góry oceniono **negatywnie**.

Przedmiotowej oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia w zakresie zagadnień objętych kontrolą. W okresie objętym kontrolą Prezydent Jeleniej Góry (dalej jako: Prezydent) prowadził trzy postępowania w przedmiocie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu, znak GO.6162.2.2022 i znak GO.6162.3.2022 (dla lasów stanowiących własność osób fizycznych) oraz sprawę zakończoną zarządzeniem nr 0050.1228.2021.VIII (dla lasów komunalnych Jeleniej Góry). [dowód: akta kontroli str.: 12]

Zgodnie z art. 19 ust. 2 *uol* w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3 *uol* uproszczone plany urządzenia lasu (dalej: UPUL) dla ww. lasów sporządzono prawidłowo na zlecenie Prezydenta. Zgodnie z art. 19 ust. 5 *uol* wszystkie 3 UPUL zostały sporządzone przez specjalistyczną jednostkę wykonawstwa urządzeniowego, spełniającą wymagania ujęte w przepisach *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych (Dz. U. poz. 949)* tj. Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Brzegu. Sporządzone projekty wszystkich 3 UPUL obejmowały odpowiedni odcinek czasu, zawierały wymagane informacje oraz były sporządzone we właściwej formie, zgodnie § 1 ust. 2, § 7 i § 9 *rozporządzenia 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)*. Wypełniono obowiązek powiadomienia właściciela lasu o projekcie UPUL, wynikający z art. 21 ust. 4 *uol*.

W toku kontroli stwierdzono jednak **4 nieprawidłowości**.

1. We wszystkich 3. kontrolowanych sprawach Prezydent udzielił pełnomocnictwa wykonawcy UPUL i to **wykonawca występował o uzgodnienie do właściwego terytorialnie nadleśniczego** tj. Nadleśniczego Nadleśnictwa Szklarska Poręba i Nadleśniczego Nadleśnictwa Śnieżka. [dowód: akta kontroli str.: 24, 28, 64, 67, 101, 122-125]

Zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol* starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza UPUL. Tym samym nie ulega wątpliwości, że opinię w przedmiocie UPUL powinien uzyskać Prezydent. Przepis ten nie uprawnia do udzielania w tej sprawie upoważnienia innym podmiotom np. wykonawcy UPUL.

Co więcej, wykonawca występował o uzgodnienia także do innych instytucji tj. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Urzędu Ochrony Zabytków Delegatura w Jeleniej Górze. [dowód: akta kontroli str.: 25-27, 65, 102-107, 111-112, 114-115] Należy to ocenić jako nieprawidłowość.

2. **Zatwierdzając 2 UPUL (dla lasów osób fizycznych) Prezydent błędnie wydał w tych sprawach decyzje administracyjne.** [dowód: akta kontroli str.: 13 i 16]

Prawodawca w art. 22 ust. 2 *uol* nie uprawnia do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zatwierdzenia UPUL. Jest to bowiem inny akt z zakresu administracji publicznej, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 223/22, gdzie stwierdzono, że *w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu, o jakim mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o lasach, jest aktem z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i może być zaskarżone do sądu administracyjnego. Zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu rodzi bowiem dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. (...)*. Oznacza to, że wydając ww. decyzje administracyjne, Prezydent działał bez podstawy prawnej do ich wydania. Wojewoda

Dolnośląski podkreśla, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 *ppsa* w przedmiotowych postępowaniach nie stosuje się przepisów *kpa*.

Nieprawidłowość ta wynika ze złego stosowania ww. przepisów. Za ujawnioną nieprawidłowość odpowiadają osoby odpowiedzialne za realizację zadania polegającego na zatwierdzeniu przedmiotowych UPUL, opracowujące pod względem formalno-prawnym wspomniane decyzje, a także ich bezpośredni przełożeni sprawujący nad tymi kwestiami nadzór.

**3. Kontrola wykazała, że 2 UPUL (dla lasów osób fizycznych) zostały zatwierdzone, z upoważnienia Prezydenta, przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Jelenia Góra, w formie decyzji administracyjnych.** [dowód: akta kontroli str.: 15 i 17]

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: usp)* stanowi:

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 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn zm., dalej jako: kpa)* stanowi:

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

W związku z powyższym należy wskazać, iż żaden z przywołanych powyżej przepisów *kpa* i *usp* nie upoważnia Prezydenta (wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej) do tego, aby mógł on delegować uprawnienie, o którym mowa w art. 22 ust. 2 *uol*. Norma ta określa bowiem kompetencję starosty, która jak opisano powyżej, nie jest realizowana w formie aktu administracyjnego, lecz w formie innego dokumentu. Jeżeli 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 organ podejmować ich nie może bez narażania się na zarzut przekroczenia uprawnień. 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 mogła, w ocenie Wojewody, z upoważnienia Prezydenta dokonać zatwierdzenia UPUL, albowiem brak jest podstawy prawnej do udzielenia takiego upoważnienia. 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.

#### **4. 2 UPUL zostały zatwierdzone już w toku okresu, który UPUL regulują.**

Obydwa UPUL dla lasów będących własnością osób fizycznych zatwierdzono w formie decyzji administracyjnych w dniu 26 i 27 maja 2021 r. a dotyczą obydwu okresu od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. [dowód: akta kontroli str.: 13, 16, 37, 73]

Zatem dokonano tego już w toku okresu, który UPUL regulują. Do zatwierdzenia UPUL powinno dochodzić przed wejściem w okres gospodarczy, na który UPUL zostały opracowane (tak, jak Prezydent zrobił w przypadku lasów komunalnych: UPUL zatwierdzono 31 grudnia 2021 r., a okres gospodarczy rozpoczynał się 1 stycznia 2022 r.). [dowód: akta kontroli str.: 18 i 126]

284

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

1. Zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol*, opinię właściwego terytorialnie nadleśniczego w przedmiocie UPUL powinien uzyskać Prezydent.
2. Zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol*, nie zatwierdzać UPUL w formie decyzji administracyjnej.
3. Zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol*, UPUL zatwierdzać ma Prezydent.
4. Dodatkowo, chociaż nie ma normy wprost formułującej taki nakaz, to w oparciu o zasadę ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (jedną z zasad ogólnych gospodarki leśnej, art. 8 pkt 3 *uol*) należy dołożyć starań, aby w miarę możliwości UPUL wszedł w życie przed rozpoczęciem toku okresu, który reguluje, a nie w trakcie tego okresu.

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

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli  
  
Danuta Frydlewicz-Pierucka

Gala Frydlewicz-Pierucka